

Le destin n'est pas inéluctable : évaluation des effets probables du libre-échange nord-américain sur la politique étrangère du Canada

Destiny Not Manifest: Assessing the Probable Effects of North American Free Trade on Canada's Foreign Policy.

Gerald J. Schmitz-Le Grand

Volume 22, numéro 1, 1991

XX^{ème} anniversaire d'*Études internationales*

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702794ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702794ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Schmitz-Le Grand, G. J. (1991). Le destin n'est pas inéluctable : évaluation des effets probables du libre-échange nord-américain sur la politique étrangère du Canada. *Études internationales*, 22(1), 81–135. <https://doi.org/10.7202/702794ar>

Résumé de l'article

This article with minor revisions, was originally presented as a paper at the annual meeting of the Canadian Political Science Association in Victoria, B.C., May 27, 1990. Since then, Canada has been accused of simply following Washington's lead in sending troops to the Gulf and in seeking to join United States-Mexico free trade negotiations. These developments do not alter the paper's challenging conclusion : namely, that the current bilateral free-trade regime neither obliges nor justifies a subordinate Canadian foreign policy — however much the terms of the Free Trade Agreement may impinge on the international dimensions of some Canadian policies (e.g., on energy and investment), and notwithstanding the potential momentum (but uncertain prospects) of North American integration. Free trade, in fact seems to have increased, not reduced, the salience of the national question in Canada. As well, the Gulf crisis is a test more of United Nations resolve than bilateral solidarity. And on the trade front, Canada has been reminded of the extent to which it remains on its own. U.S. negotiators were angered by Canada's middle-ground position on agricultural subsidies - the issue over which GATT talks collapsed, increasing Canadian vulnerability. Moreover, Canadian participation in U.S.-Mexico trade negotiations has been privately less welcome than the official public rhetoric suggests. More than ever perhaps, Canadian national interests depend on strong international diplomacy more no less necessary, if arguably encumbered, by the evolving context of continental free trade.

Le destin n'est pas inéluctable : Évaluation des effets probables du libre-échange nord-américain sur la politique étrangère du Canada

Gerald J. SCHMITZ-Le GRAND*

ABSTRACT — *Destiny Not Manifest: Assessing the Probable Effects of North American Free Trade on Canada's Foreign Policy.*

This article with minor revisions, was originally presented as a paper at the annual meeting of the Canadian Political Science Association in Victoria, B.C., May 27, 1990. Since then, Canada has been accused of simply following Washington's lead in sending troops to the Gulf and in seeking to join United States-Mexico free trade negotiations. These developments do not alter the paper's challenging conclusion: namely, that the current bilateral free-trade regime neither obliges nor justifies a subordinate Canadian foreign policy — however much the terms of the Free Trade Agreement may impinge on the international dimensions of some Canadian policies (e.g., on energy and investment), and notwithstanding the potential momentum (but uncertain prospects) of North American integration. Free trade, in fact seems to have increased, not reduced, the salience of the national question in Canada. As well, the Gulf crisis is a test more of United Nations resolve than bilateral solidarity. And on the trade front, Canada has been reminded of the extent to which it remains on its own. U.S. negotiators were angered by Canada's middle-ground position on agricultural subsidies — the issue over which GATT talks collapsed, increasing Canadian vulnerability. Moreover, Canadian participation in U.S.-Mexico trade negotiations has been privately less welcome than the official public rhetoric suggests. More than ever perhaps, Canadian national interests depend on strong international diplomacy made no less necessary, if arguably encumbered, by the evolving context of continental free trade.

* Attaché de recherche à la Bibliothèque du Parlement d'Ottawa et conseiller auprès du Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce extérieur de la Chambre des communes. Je tiens à remercier M. John Kirton de l'Université de Toronto, ainsi que les personnes qui ont révisé le présent document, pour leurs précieux commentaires et critiques sur ce que l'on pourrait considérer comme une œuvre inachevée. Toute erreur relèverait bien entendu de la seule responsabilité de l'auteur, de même que tous les points de vue exprimés dans cet article.

I – En guise d'introduction : la dépendance commerciale du Canada et la recherche d'une politique étrangère «indépendante»

«L'indépendance de manœuvre s'acquiert par la négociation, les pressions que l'on exerce, le marchandage et les compromis. Et cela s'applique même aux organisations internationales, dont les membres ne sacrifient jamais leur souveraineté totale, mais acceptent uniquement d'adopter certains comportements si les autres membres acceptent d'en faire autant. Nous pouvons renégocier les accords conclus avec les États-Unis si nous le désirons, étant donné que nous n'avons pas bradé nos droits et nos ressources pour une durée indéterminée.»¹

John Holmes,

«Souveraineté et indépendance».

La signature d'un traité de libre-échange total entre le Canada et les États-Unis a dominé la vie politique canadienne en 1988. Il s'agissait de la décision de politique étrangère la plus importante de la décennie pour le Canada, et peut-être de la plus fatidique des décisions prises par un gouvernement canadien si ses opposants sont dans le vrai. Même les partisans de l'Accord de libre-échange (ALE), qui le considèrent essentiellement comme un pacte commercial avantageux pour les deux parties, ont dû réaffirmer souvent leur prise de position dans un Canada qui se veut encore souverain et indépendant. Les débats de politique étrangère ont longtemps été dominés par la question suivante : le Canada peut-il suivre sa propre voie sur le plan international, tout en demeurant dans l'ombre d'une grande puissance «hégémonique»? Vingt ans avant l'ALE, au moment le plus fort des protestations contre la guerre du Vietnam et de l'inquiétude relative à l'appropriation par les intérêts étrangers de l'économie canadienne, les gouvernements libéraux ont dû relever le défi de l'indépendance et de la diplomatie active.² Les revues de politique étrangère qui ont suivi, sous les gouvernements Trudeau (1970) et Mulroney (1985), ont placé la souveraineté et l'indépendance au rang des priorités essentielles de la politique étrangère. On souhaitait que le Canada affirme sa position en tant qu'acteur international et puisse défendre et promouvoir ses propres intérêts nationaux, à Washington et sur la scène mondiale. Pourtant, ces aspirations s'accompagnent de certaines préoccupations relatives aux limites des moyens d'action du Canada à l'étranger, instaurées par la relation Canada-États-Unis.

1. John HOLMES, «Sovereignty and Independence», dans *Power and Independence: The Relevance of Nationalism and Sovereignty in the 1970s and beyond*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1970, pp. 10-11
2. Stephen CLARKSON (ed.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968.

La célèbre analogie de la souris et de l'éléphant énoncée par Trudeau a révélé l'état d'insécurité permanent du Canada. Lors d'une autre déclaration bien sentie, il observait que, puisque 70 % de la politique étrangère canadienne était prédéterminée du fait de la relation bilatérale, la diplomatie canadienne devrait se fixer comme objectif la plus grande liberté de mouvement possible pour ce qui concerne les 30 % restants.³ Ainsi que le notait Peyton Lyon :

C'est peut-être bien plus qu'une coïncidence qu'il ait choisi le pourcentage de l'activité commerciale canadienne incombant aux États-Unis pour indiquer de quelle manière la politique étrangère du Canada dépend de ces derniers. La plus importante entrave à l'indépendance du Canada en tant qu'acteur dans le système international est certainement sa vulnérabilité face aux changements qui surviennent dans les politiques d'importation américaines, ainsi que la nécessité qui en résulte de demander un traitement de faveur à Washington.

Se montrant quelque peu provocateur, Lyon voyait dans le libre-échange un système garantissant au Canada un accès sûr aux marchés américains, qui constituerait le meilleur moyen de réduire cette entrave et de parvenir ainsi à «un net progrès dans l'indépendance du Canada.»⁴

Lyon pense qu'un rapprochement économique des partenaires nord-américains se traduirait fort probablement pour le Canada par des avantages économiques, sans aucune perte d'indépendance sur le plan politique : aucune remise en question de la souveraineté acquise, aucune entrave à la liberté d'action dans les domaines non commerciaux, et aucune atteinte à ce qui fait la particularité de sa culture nationale. Cela va dans le sens du point de vue modéré qui prévaut actuellement, et qui envisage une croissance «naturelle» des liens économiques entre le Canada et les États-Unis, point de vue exprimé par les quelques spécialistes américains pour qui cela ne représente plus une préoccupation. Il est certain que les relations canado-américaines sont généralement considérées comme un modèle de coopération internationale. Les Canadiens qui s'inquiètent d'un possible déséquilibre dans cette relation, et redoutent l'impact négatif qui pourrait en résulter pour eux, provoqué, intentionnellement ou non, par les politiques américaines, sont pourtant rassurés par le fait que leurs craintes sont pour la plupart sans fondement. Ainsi que l'écrit William Fox :

Les nationalistes canadiens, qui exhortent leurs compatriotes à être courageux et à soutenir une politique susceptible de déplaire à l'Oncle Sam —ou parfois même parce que cette politique déplaira à l'Oncle Sam— ont généralement raison sur un point. Oncle Sam se contentera de

3. Dale THOMPSON et Roger SWANSON, *Canadian Foreign Policy : Options and Perspectives*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1971, p. 126.

4. Peyton V. LYON, *Canadian-United States Free Trade and Canadian Independence*, Ottawa, Information Canada, 1975, p. 34.

grommeler, que cette politique soit avisée ou irréfléchie, et qu'elle irrite ou non les responsables américains, si tant est qu'ils y relèvent quoi que ce soit d'irritant.»⁵

En 1987, dans les conclusions d'un rapport rédigé à la suite d'un séminaire commandité par l'Aspen Institute of Humanistic Studies, où l'on débattait des pluies acides, du sciage de bois résineux et de l'Amérique centrale, on pouvait lire :

De nombreux Canadiens se méprennent sur un point de leur histoire. Ils pensent que le Canada ne pouvait prospérer et demeurer autonome sur le plan politique que s'il optait pour une troisième option ou pour une diversification de ses activités commerciales (toutes proportions gardées) avec l'Europe et le Japon. Mais, au fil des ans, les échanges commerciaux avec les États-Unis ont continué d'augmenter sans que la souveraineté politique du Canada ou l'autonomie de sa politique étrangère soient remises en cause. Les problèmes politiques naissent très rarement des liens entre le Canada et les États-Unis, en dépit de certains échos dans la presse qui tendraient à prouver le contraire. D'après certains observateurs avertis, l'augmentation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis n'a rien de surprenant, et s'est produite naturellement, sans influence sur la politique intérieure ou étrangère.⁶

Pourtant, nombreux sont les étudiants spécialisés dans les relations canado-américaines qui ont déjà rejeté une vision aussi candide de la dépendance commerciale du Canada. Avant même le « choc » provoqué par Nixon en 1971, on constatait la vulnérabilité du Canada face aux interventions unilatérales des États-Unis, qui n'était évidemment pas sans conséquence pour les orientations de la politique étrangère canadienne. Lorsque Nixon s'est adressé au Parlement canadien en 1971, annonçant la « nouvelle maturité d'une relation bilatérale, dans laquelle chacun des partenaires responsables devait pratiquer une politique indépendante », il l'a fait pour préserver l'indépendance politique de son pays. S'il a fait là une faveur aux nationalistes canadiens, c'est parce qu'il fallait voir dans ses propos un défi plutôt que la réassurance de quoi que ce soit. En effet, sans le bon vouloir de Washington, que valait exactement l'indépendance du Canada ? « Est-ce qu'un Canada déterminé à préserver son « indépendance » s'engagerait sur la voie menant à une frustration inévitable ? » C'est ce que se demandaient Hockin et Wright en 1972. Le caractère évident de la dépendance économique « suggère fortement que la relation économique entre les deux pays s'accompagne de paramètres précis qui régissent la liberté d'action du Canada, et

5. William T.R. Fox, *A Continent Apart: The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. À la page 68, Fox fait référence à l'optimisme sans bornes d'une série de 25 volumes consacrée aux relations canado-américaines, commanditée par le Carnegie Endowment for International Peace. Pourtant, lorsqu'on en vient aux relations dyadiques, il insiste sur le fait que le Canada et les États-Unis sont différents au point d'être qualifiés de « couple mal assorti ».

6. Dorothy ROBBINS-NOWRY (ed.), *Canadian-U.S. Relations: Perceptions and Misperceptions*, Lanham, University Press of America, 1988, p. 15.

qu'il existe une structure immuable masquée par la quantité de négociations permanentes entre le Canada et les États-Unis.»⁷ S'il est possible de discuter du type de contraintes et de leur importance, leur existence n'est par contre pas remise en question, et on reconnaît donc qu'elles produisent certains effets. Ainsi que le déclarait David Baldwin, éminent spécialiste américain en économie politique :

Il est facile de démontrer que la dépendance économique ne mène pas à une absorption politique «inévitabile» et «totale»; mais il est plus difficile de prouver que cette absorption sera improbable et seulement partielle. Le pouvoir politique est sous-jacent à toutes les relations commerciales internationales... le véritable problème consiste ici à déterminer le coût économique des différents paliers de l'indépendance canadienne et donc le prix que les Canadiens sont prêts à payer. Pour discuter du problème de manière constructive, il ne faut pas s'appuyer sur l'affirmation qui veut qu'il n'existe aucune corrélation, de quelque nature qu'elle soit, entre indépendance politique et indépendance économique.⁸

Car en tant que nation intermédiaire sur le plan commercial, le Canada a certainement plus de difficultés à poursuivre des politiques indépendantes que n'en ont les États-Unis, dotés d'une économie plus puissante et plus diversifiée.⁹ C'est en grande partie avec cet argument que le Canada a justifié la protection qu'il recherchait dans un accord commercial bilatéral avec les États-Unis. Mais les inquiétudes qui sont apparues très nettement durant les négociations sur le libre-échange entre 1985 et 1987 portaient sur le fait que les avantages potentiels d'un tel accord ne pourraient être acquis qu'à un certain prix; Flaherty et McKercher nous mettaient en garde :

Si le Canada veut accepter un statut privilégié au sein de l'économie américaine, il doit admettre le rôle stratégique qui lui incombe en tant qu'élément complémentaire de la politique étrangère américaine. À ce niveau-là, cette politique pourrait devenir encore plus partie intégrante de la politique intérieure canadienne. Et comme c'est le cas pour toutes les politiques, le Canada pourrait alors avoir à «payer pour son admission», de sorte que la politique étrangère reflétée par les relations canado-américaines serait en fait celle des États-Unis.»¹⁰

7. Thomas HOCKIN et Gerald WRIGHT, «Political Implications of the Canadian American Relationship», dans Hockin et al., *The Canadian Condominium : Domestic Issues and External Policy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1972, p. 138.

8. David BALDWIN, «The Myths of the Special Relationship», in CLARKSON, *An Independent Foreign Policy for Canada ?*, op. cit., p. 11.

9. Dans une étude destinée à appuyer les travaux de la Commission Macdonald, Jack Finlayson notait que la situation du Canada correspondait en permanence à l'analyse classique que faisait Albert Hirschmann dans *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Los Angeles, University of California, 1945. Cf. FINLAYSON, «Canadian International Economic Policy : Context, Issues and a Review of Some Recent Literature», Denis STAIRS et Gilbert WINHAM (coordonnateurs de la recherche), *Canada and the International Political / Economic Environment*, Volume 28, Toronto, University of Toronto Press, 1985, 18 ff.

10. David FLAHERTY et William MCKERCHER (eds.), «Introduction» to *Southern Exposure : Canadian Perspectives on the United States*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1986, p. 9.

Néanmoins, les craintes de voir un Canada forcé de se soumettre au bon vouloir de Washington sont souvent exagérées. Les politiques étrangères des deux pays se rejoignent déjà dans une large mesure et cela devrait continuer, compte tenu de l'appartenance du Canada à certaines alliances pour la sécurité et au groupe prestigieux des nations capitalistes. Les États-Unis reconnaissent clairement le droit souverain dont dispose Ottawa d'exprimer son désaccord sur des problèmes de politique étrangère, en dépit des remises en question que font naître les revendications canadiennes dans la région arctique et de certains conflits relatifs à l'application extraterritoriale des lois américaines. Rien dans l'ALE n'engage le Canada à appliquer une politique étrangère commune. C'est aux Canadiens de décider de leur indépendance. Mais pourquoi l'inquiétude persiste-t-elle ainsi? Le présent article a notamment pour objectif d'étudier cette question à la lumière de l'évolution des réalités économiques et politiques en Amérique du Nord et dans le monde.

Si les Canadiens ont longtemps été séduits par l'idée de l'indépendance en tant qu'objectif de politique étrangère, ce que l'on observe en pratique est bien plus ambigu. Flaherty et McKercher eux-mêmes insistent sur le fait que le Canada a soutenu ouvertement les grandes lignes de la politique étrangère américaine à quelques exceptions près, et qu'on ne peut le comparer à la Suède ou à la Suisse. John Holmes a déjà noté que la situation de dépendance dans laquelle le Canada dit se trouver résulte de «notre propre choix».¹¹ Mais bien entendu, on ne peut ignorer le véritable décalage de pouvoir dans le clivage Canada-États-Unis. Les problèmes bilatéraux dominent souvent l'ordre du jour de la politique étrangère canadienne, l'environnement s'ajoutant désormais aux préoccupations traditionnelles relatives au commerce et à la défense. Le Canada a dû investir fortement dans ses relations diplomatiques avec Washington, simplement pour protéger ceux de ses principaux intérêts nationaux qui sont affectés par les politiques américaines, étrangère ou intérieure. Par contre, les États-Unis incluent toujours le Canada dans l'élaboration de leur politique étrangère.¹²

Les responsables politiques canadiens se retrouvent donc face à des choix plus difficiles et risqués. Peut-on accepter que la perspective d'une perte d'indépendance soit le prix à payer pour les promesses d'une sécurité et d'une prospérité accrues sous un «parapluie» nord-américain? Peut-on éviter ce genre de compromis? Les nationalistes, qui se plaignent d'un «continentalisme» rampant, et les «intégrationnistes», qui prévoient plutôt un Canada plus fort, répondent à ces questions différemment.¹³ Des deux côtés, on détient des éléments de réponse, mais ainsi que le critiquait Gerald Wright il y a des années:

11. HOLMES, «Sovereignty and Independence», *op. cit.*, p. 9.

12. C'est ce que fait clairement observer Allan GOTLIEB, «The Canada-United States Relationship», dans FLAHERTY and MCKERCHER, *Southern Exposure*, pp. 23-33.

13. Kim NOSSAL, «Economic Nationalism and Continental Integration: Assumptions, Arguments and Advocacies», dans Denis STAIRS and Gilbert WINHAM (coordonnateurs de la recherche), *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, volume 29, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 55-94.

En l'absence d'une méthode permettant de comparer la valeur des différents objectifs politiques, le débat relatif à l'indépendance s'est réduit à un embrouillamini d'exemples controversés de l'attitude canadienne vis-à-vis des États-Unis.¹⁴

En bref, l'indépendance pour quoi faire? Il fallait déterminer la position du Canada sur le plan international puis en quoi l'intégration continentale est une condition structurelle de la capacité du Canada à poursuivre ses objectifs. Il fallait évaluer le poids des avantages d'un rapprochement avec les États-Unis face à la possibilité pour le partenaire le plus faible d'être submergé à un moment donné. C'est pourquoi il était important que les Canadiens recherchent des «contrepoids» ainsi que des options de politique étrangère qui leur soient propres, même si, de toute évidence, ils y parviennent difficilement. Étant donné le caractère asymétrique indéniable de l'«interdépendance complexe» bilatérale, on peut se demander comment, ou plutôt si la dynamique de ce rapport d'intégration peut être contrôlée afin de servir les intérêts canadiens.

La section suivante va donc traiter d'un débat qui dure depuis longtemps et porte sur l'influence des États-Unis sur l'efficacité relative du Canada dans le domaine des affaires internationales. La troisième section propose une comparaison entre les problèmes d'intégration économique et de déséquilibre des pouvoirs, et analyse les résultats des études passées sur la dépendance commerciale et les attitudes en matière de politique étrangère. La quatrième section s'intéresse aux tentatives de prévisions sur l'orientation future des relations canado-américaines, et en particulier aux conséquences des différentes possibilités d'association économique sur la politique étrangère décidée par le Canada.

La dernière section de l'article place l'analyse dans le contexte actuel du libre-échange nord-américain. Nous y observons des mises en garde de la part de toutes les parties à ce stade plutôt incertain de l'application de l'ALE, en particulier parce que de nombreuses affirmations et prévisions exprimées par le passé ne se sont pas encore concrétisées. Nous pouvons nous risquer à avancer une théorie préliminaire qui envisage certains effets à plus long terme pour la politique étrangère. À ce jour, on a prêté bien peu d'attention à ce problème, en comparaison avec la quantité de spéculations qui ont précédé l'ALE. Après avoir parlé de l'importance de la «perspective d'une intégration économique» dans les études sur la politique étrangère canadienne, Michel Hawes conclut :

Il sera très intéressant de voir si la tendance officielle vers un libre-échange accru en Amérique du Nord <il cite alors plutôt ironiquement, la revue de politique étrangère du gouvernement Trudeau en 1983> ... donne lieu à une autre vague de débats parmi les spécialistes.¹⁵

14. Gerald WRIGHT, «Vivisectioning Independence: Goals and Strategies in Canadian Foreign Policy,» *American Review of Canadian Studies*, III, 1, Printemps, 1973, p. 198.

15. Michael HAWES, *Principal Power, Middle Power or Satellite?*, Toronto, York University Research Programme in Strategic Studies, 1984, p. 32.

C'est effectivement ce qui s'est produit, mais les spécialistes de politique étrangère ne se sont pas véritablement illustrés dans ces débats. Les bibliographies et les volumes publiés récemment sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne font pratiquement aucune référence aux différents impacts de politique étrangère. Ainsi cet article aura-t-il atteint ses objectifs s'il parvient à attirer l'attention de manière significative sur cet aspect de l'avenir du Canada, dans un contexte de libre-échange.

II – Nation continentale/Acteur sur la scène internationale : le débat sur le pouvoir et sur le statut du Canada revu et corrigé

Le Canada, «nation américaine», ainsi que le décrivait J.W. Dafoe, a été fondé sur la base d'un rejet explicite des autres solutions américaines proposées par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Depuis cette époque, on a toujours émis des doutes sur la capacité de ce jeune territoire à résister à l'attraction continentale de son puissant voisin du Sud. Au début du vingtième siècle, la menace d'une annexion avait disparu, et l'élection de 1911 a mis en échec toutes les propositions irréalistes d'un «destin inéluctable», sans toutefois écarter l'idée du libre-échange.¹⁶ Pourtant, le Canada mettait du temps à se forger une politique étrangère qui lui fût propre. Le ministère des Affaires extérieures n'existait que depuis quelques années, et ce n'est qu'à partir de 1927 que le Canada a eu un représentant diplomatique à Washington.

Avec la Seconde Guerre mondiale, le Canada a enfin commencé à s'affirmer en matière de politique étrangère, ce qui a influé sur son image au sein de la communauté des nations. L'expression «puissance intermédiaire» était officiellement adoptée en 1945.¹⁷ Les optimistes pensaient que le Canada assumerait un rôle important dans le fonctionnement d'un système multilatéral d'après-guerre en pleine expansion. Les autres, par contre, frappés par le resserrement progressif des liens avec les États-Unis en matière d'économie et de défense, se demandaient si le Canada n'était pas en train de se placer en orbite d'un nouvel empire. Est-ce que le Canada s'affirmait en tant que puissance internationale de son plein droit, ou est-ce qu'il était en train de devenir un simple «satellite» de la plus grande puissance au monde ?¹⁸

16. J.W. DAFEO, *Canada, An American Nation*, New York, Columbia University Press, 1935 ; Donald WARNER, *The Idea of Continental Union*, Lexington, University of Kentucky Press, 1960 ; J.L. GRANATSTEIN, «Free Trade Between Canada and the United States: The Issue That Will Not Go Away», dans STAIRS and WINHAM, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, pp. 11-54.

17. Kim NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1985, p. 11.

18. On retrouve l'essence de ce débat dans J.L. GRANATSTEIN (ed.), *Canadian Foreign Policy since 1945: Middle Power or Satellite?*, Toronto, Copp Clark Publishing Company, 1969. Voir aussi Donald BARRY, «Continuity and Change in Canadian Foreign Policy: From the Pre-War to the Post-War Experience, 1935-1957», Ph.D. Thesis, Ann Arbor, University Microfilms International, 1982.

La période comprise entre la création des Nations Unies (les Canadiens y jouaient certains rôles-clés) et le moment où Lester Pearson a reçu le Prix Nobel de la paix est considéré comme l'«âge d'or» de l'influence du Canada sur le plan diplomatique. Au début de cette période, Mackenzie King a interrompu les négociations en vue d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, et la politique commerciale du Canada s'est développée à l'intérieur du nouveau contexte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). À cette période ont succédé des relations plutôt tendues entre le gouvernement Diefenbaker et la Maison-Blanche. Les relations canado-américaines ne pouvaient donc plus être considérées comme un succès, bien que durant toutes ces années, l'intégration économique continentale et la coopération en matière de défense aient augmenté quels que fussent les hauts et les bas de la rhétorique en matière de politique étrangère. Le rapport Merchant-Heeney de 1965 sur les relations bilatérales, qui conseillait au Canada de s'en tenir à une option modérée de «diplomatie tranquille», s'est vu assez vite sévèrement contesté par ceux qui protestaient contre l'engagement des États-Unis au Vietnam et dénonçaient la complicité canadienne. Le Vietnam, associé au problème du contrôle économique par les États-Unis, est devenu un élément crucial du nouveau débat qui s'engageait sur la maturité et l'autonomie de la politique étrangère canadienne. Les partisans de l'approche tranquille, parmi lesquels Peyton Lyon, s'inquiétaient du fait que les tactiques des nationalistes les plus acharnés s'avéraient contreproductives :

Satisfaire la demande d'un statut plus indépendant signifierait... presque certainement réduire l'influence du Canada dans les affaires internationales.

Comment le Canada pouvait-il alors s'affirmer et adopter des prises de position claires fondées sur certains principes ?¹⁹ À la fin des années 60, le Canada était à nouveau à la recherche de son «identité», que ce soit sur le plan international ou sur le plan intérieur.

Au cours des années 70, au moment où de nouveaux problèmes, notamment économiques, étaient à l'ordre du jour, le débat s'est poursuivi. On dépeignait le Canada de diverses manières, que ce soit comme «la plus importante des petites puissances», comme une «nation de premier plan», une «puissance régionale qui n'est pas une région en soi» ou simplement comme une région subordonnée au sein de l'Amérique du Nord. La «Troisième option» du gouvernement Trudeau exprimait la crainte populaire suivante: sans une certaine contre-partie à l'influence américaine, une dépendance économique grandissante pourrait même conduire le Canada à renoncer à ses prises de position politiques. Mais les diverses revendications et les appréhensions nationales étaient rarement appuyées par des analyses systématiques. Les études sur l'intégration nord-américaine ont partiellement

19. Peyton LYON, «Quiet Diplomacy Revisited,» dans CLARKSON, *An Independent Foreign Policy for Canada?*, op. cit., p. 40. Voir aussi les articles de Hockin et Stairs dans le présent volume.

répondu à cette carence.²⁰ C'est sur elles que s'est appuyé Lyon pour analyser le problème de politique intérieure et de politique étrangère résultant du libre-échange continental. Il contestait la présumée logique fonctionnaliste en vertu de laquelle l'intégration progressive trouvait son aboutissement dans l'union politique. Au moment où le Canada dépendait indéniablement des marchés américains, son absorption par la superpuissance que représente son voisin était chose fort peu probable. Lyon proposait plutôt un «contre-scénario» qui lui semblait préférable parce que plus probable :

...afin de tenir tête au déterminisme économique, de prouver que le Canada jouit d'un niveau d'indépendance considérable et qui va grandissant, et de remettre en question la théorie qui veut que l'Amérique du Nord tende globalement vers l'intégration. Les exemples de ce qui se passe ailleurs nous permettent de constater que les zones de libre-échange et les unions douanières peuvent conduire à un équilibre stable. On prétend qu'au lieu de progresser, l'intégration internationale ralentit de manière significative, voire même régresse, puisque les acteurs que sont les nations se désintéressent du problème du bien-être économique et traitent de questions ayant un rapport direct avec leurs préoccupations nationales. La plus grande richesse ainsi générée faciliterait la mise en place de certaines politiques (soutien à l'art, développement régional, ainsi qu'une politique étrangère active) renforçant la conscience nationale et l'autorité du gouvernement national. Grâce à la réduction des disparités entre leurs revenus et ceux des Américains, les Canadiens seraient plus confiants dans leurs négociations avec ces derniers et avec d'autres pays. Parce que le Canada serait protégé contre les modifications apportées aux tarifs douaniers et aux quotas américains, il aurait moins à redouter ces changements ou à solliciter des ententes spéciales ou des exemptions. Les responsables politiques canadiens se sentiraient moins obligés de se ranger du bon côté du Congrès et du gouvernement américain, et pourraient ainsi afficher une plus grande indépendance en matière de politique internationale.²¹

Selon Lyon, le rapport entre les variables économiques et politiques qui déterminent la puissance et le statut du Canada n'est ni simple à établir ni automatique. Il peut même induire certains en erreur étant donné que, pour une large part, l'intégration économique canado-américaine se fait avec un Canada «qui se comporte au sein du système mondial comme un acteur beaucoup plus indépendant qu'on ne l'aurait cru il y a seulement dix ans.»²²

Dans les analyses qu'ils ont faites par la suite, Lyon et Tomlin ont essayé d'éliminer ce qui constituait les fondements des craintes et des remises en question perpétuelles des Canadiens. Tout en reconnaissant que la force relative du Canada vis-à-vis du reste du monde avait quelque peu décliné depuis sa période faste d'après-guerre, ils ont constaté qu'elle augmentait

20. W. Andrew AXLINE et al. (eds.), *Continental Community: Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

21. LYON, *Canada-United States Free Trade*, op. cit., pp. 8-9.

22. *Ibid.*, p. 21.

vis-à-vis des États-Unis depuis les années 50. En fait, le Canada est une puissance économique et diplomatique, à défaut d'être une puissance militaire.²³ Le mythe du «statut de puissance intermédiaire» était peut-être en partie attribuable à la fausse modestie, ou témoignait d'attitudes ne correspondant pas à la réalité, mais il a persisté, principalement parce qu'on avait tout à fait conscience des disparités de pouvoir entre le Canada et les États-Unis. Lyon et Tomlin remettaient donc en question la notion selon laquelle, parce que les relations bilatérales monopolisent à ce point les énergies du Canada en matière de politique extérieure, notre pays est relégué au rang de simple satellite. Il est important de noter que, dans une étude réalisée par les meilleurs experts internationaux, ils ont relevé que les étrangers étaient plus confiants que les Canadiens quant au comportement du Canada en tant qu'acteur indépendant : 59 % d'entre eux (contre 28 % d'experts canadiens seulement) s'entendaient pour dire que : «comparé à la plupart des autres pays, le Canada agit en toute indépendance dans ses relations internationales.» Mais, et c'est sans doute plus important encore, la majorité des deux groupes (63 % des étrangers et 52 % des Canadiens) ne croyaient pas que «l'autonomie du Canada dans les affaires mondiales soit considérablement limitée par son interdépendance économique avec les États-Unis.»²⁴

On retrouve cette analyse dans les propos d'Allan Gotlieb, qui était alors l'«éminence grise» du ministère des Affaires étrangères. Le Canada, qui sortait de la dernière guerre en tant que «principale puissance intermédiaire», était lui aussi à même de s'imposer, à une époque où le pouvoir était mieux distribué entre les diverses nations. Comparant les approches américaine et canadienne de la politique étrangère, il observe :

Au cours des 30 dernières années, le monde est devenu plus complexe et il existe désormais plusieurs pôles ainsi qu'une plus grande interdépendance entre les pays ; et la place du Canada au sein de ce monde a changé, bien qu'elle ne m'apparaisse pas moins importante.²⁵

Quelques années plus tard, Dewitt et Kirton ont insisté encore plus sur le fait que le Canada se comportait comme une «puissance principale» en se plaçant dans une perspective «néo-réaliste complexe».²⁶ Si au cours des années 80, la forte poussée «bilatérale» est venue s'ajouter aux espoirs déçus exprimés dans les années 70 par rapport au multilatéralisme, elle n'a pas modifié la nécessité pour le Canada de poursuivre de multiples objectifs sur le plan international. D'ailleurs, en 1985, la déclaration de politique étrangère du gouvernement Mulroney, qui insistait malheureusement sur les contraintes provenant des ressources du pays et de l'étranger, s'est malgré tout soldée par une réaffirmation de l'«internationalisme constructif» du

23. Peyton LYON et Brian TOMLIN, *Canada as an International Actor*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, chap.4.

24. *Ibid.*, p. 85.

25. Allan GOTLIEB, «Canadian and American Perspectives on International Affairs», dans Elliot FELDMAN et Neil NEVITTE (eds.), *The Future of North America*, Cambridge et Montréal, Harvard University et l'Institut de recherches politiques, 1979, p. 113.

26. David DEWITT et John KIRTON, *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley & Sons, 1983.

Canada.²⁷ Le message semblait vouloir dire que le Canada était suffisamment fort et responsable pour faire valoir ses intérêts en toute confiance, à la fois dans le monde entier et plus spécifiquement face aux États-Unis. À un moment critique des négociations sur le libre-échange, Gotlieb, alors ambassadeur du Canada à Washington, déclarait :

En politique internationale, cela prend du temps avant que l'évaluation de certaines situations corresponde à la réalité... Les Canadiens ont mis longtemps à le reconnaître. ... (mais) on a fini par considérer le Canada comme une puissance importante manifestant les intérêts et les capacités sur le plan international qu'on était en droit d'attendre de lui. Je crois que la plupart des Canadiens sont vraiment prêts à considérer –plus modestement– leur pays comme une puissance intermédiaire. ... (mais) je ne suis pas sûr que... ce soit nécessairement la meilleure façon pour eux de s'évaluer.(...)

Dans un monde où la liberté d'action des États souverains est *limitée*, l'influence du Canada vis-à-vis des autres pays *grandit* régulièrement.(...) Il serait imprudent d'ignorer la puissance des États-Unis. Mais il serait stupide de laisser les mythes relatifs à notre vulnérabilité obscurcir notre vision des choses ou modifier certaines perspectives. Le fait est que le monde a changé, que les Américains ont changé et que nous avons changé.

Au moment où nous jugeons les négociations les plus lourdes de conséquences pour notre statut de nation, nous pourrions commettre une erreur aux retentissements historiques si nous ne parvenons pas à nous voir nous-mêmes comme les autres nous voient.²⁸

Cette «erreur», pour reprendre les termes de Gotlieb, a été évitée de justesse, mais il est encore difficile d'aborder le problème des approches de politique étrangère face aux réalités du pouvoir. En 1985, un éditorial de *The Economist* préconisant l'union politique canado-américaine, indiquait que tous les observateurs étrangers ne voyaient pas dans le libre-échange une occasion pour le Canada de faire ses preuves.²⁹ Dans un commentaire de la déclaration de Gotlieb (citée plus haut) à propos de la persistance de

27. Le «Livre vert» présenté par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, *Competitiveness and Security: Directions for Canada's International Relations*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, mai 1985, a conduit au Rapport définitif du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et Internationalisme*, Ottawa, Queen's printer for Canada, juin 1986.

28. Allan Gotlieb, «Canada and the United States – A Shift in the Angle of Vision», Notes destinées à un discours devant le Cercle Canadien d'Ottawa, (10 septembre 1987), 2, 14 et 20. Plusieurs étudiants diplômés de la John Hopkins School of Advanced International Studies étaient tout à fait d'accord, et déclaraient : «Dans les années 80, le Canada a pris son courage à deux mains et prouvé qu'il était capable de relever le défi d'un libre-échange accru avec les États-Unis... Si l'initiative de Mulroney se solde par un échec... les Canadiens auront perdu la plus belle occasion à ce jour de prouver leur confiance en eux et en leur avenir.» Timothy NAFTALI et Peter O'HAGAN, «U.S.-Canada Free Trade: A Question of Maturity», *SAS Review*, 6:2 Été-Automne 1986), p. 57.

29. Cité dans Denis SMITH, «Canada: Inside or Outside?» dans FLAHERTY et McKERCHER, *Southern Exposure*, op. cit., p. 123.

l'influence canadienne dans le monde, l'Américain Alan Hendrikson n'est pas impressionné lui non plus par la prétendue spécificité (et la supériorité morale qui en découle) de la politique étrangère canadienne. Il affirme même : «Quelle que soit l'étendue de ses domaines d'application, la politique étrangère du Canada est fonction de la proximité des États-Unis et du rapport de dépendance avec eux.³⁰ Il pense que le Canada devrait tirer profit du fait qu'il partage un continent, plutôt que de se battre pour préserver une indépendance illusoire.

Heureusement, la plupart des spécialistes et diplomates américains, approuvant John Sloan Dickey³¹, accordent une grande importance au rôle international du Canada. Ainsi que l'exprime en détail McGeorge Bundy :

Il me semble que le Canada s'achemine inexorablement vers une autonomie plus évidente de sa politique étrangère et qu'il souhaite de plus en plus se montrer critique à l'égard des États-Unis. Mon expérience me donne à penser qu'une telle évolution peut s'avérer utile, bien qu'il faille absolument réfléchir à la manière d'atteindre ces objectifs.

...le risque d'une rupture des relations entre le Canada et les États-Unis due à une plus grande autodétermination canadienne demeure faible.

...la nation canadienne est très particulière et dispose d'atouts particuliers ... une telle position n'est certainement pas la moins propice pour permettre au Canada de faire entendre sa voix en toute indépendance sur la scène internationale.³²

Le spécialiste et diplomate canadien John Holmes est d'accord sur le fait que «le Canada adopte des attitudes beaucoup plus responsables, bien que modérées par un léger climat d'adversité, parce que les Canadiens ont de plus en plus confiance dans la force économique de leur nation.» Mais il est «moins sûr que les attitudes américaines à l'égard du Canada aient évolué. On nous considère encore comme une nation en devenir à laquelle on inculque des principes et on donne de sévères avertissements, mais que l'on ne prend pas suffisamment au sérieux pour l'intégrer dans une politique étrangère.»³³ Même les conclusions d'un ouvrage destiné à améliorer la vision qu'ont les Américains de cette relation bilatérale (co-écrit par un ancien gouverneur du Maine, qui fut plus tard ambassadeur au Canada) pourraient choquer certains Canadiens par leur côté légèrement condescendant et pas vraiment rassurant :

Il est évident que le Canada n'est pas le cinquante et unième État américain. Il n'est pas non plus un allié qui suit la trace de Washington

30. Allan HENDRIKSON, «How» dans la section de «Power and Vulnerability», dans Feldman et Nevitte, *The Future of North America*, p. 135.

31. John Sloan DICKEY (ed.), *The United States and Canada*, (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1964, et *Canada and the American Presence: The United States Interest in an Independent Canada*, New York, New York University Press, 1975.

32. McGEORGES BUNDY, «Canada, the Exceptionally Favored: An American Perspective», dans Lansing LAMONT et J. Duncan EDMONDS (eds.), *Friends So Different*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, pp. 238-239.

33. John HOLMES, «Crises in Canadian-American Relations: A Canadian Perspective», *Ibid.*, p. 19.

sans réfléchir et approuve automatiquement les prises de position américaines. Le Canada subit la domination des États-Unis seulement dans une certaine mesure (surtout économiquement, et cela diminue avec le temps), afin d'éviter des dommages irréparables à son économie et à sa société. Il semble que sa vision du monde soit différente et qu'elle se distingue de plus en plus de celle des États-Unis. Et cependant, le Canada offre des ouvertures aux États-Unis, que ce soit sur le plan culturel, social, économique ou politique.³⁴

De chaque côté de la frontière, on voit d'un œil différent la nature de la domination et de l'interdépendance bilatérale. Ainsi que le faisait observer Denis Stairs: «les Américains sont souvent perplexes face à l'agitation provoquée par le nationalisme économique au Canada et ils ne partagent pas les mêmes inquiétudes que les Canadiens à propos des effets de leur propre nationalisme économique. C'est seulement au Canada que sont apparues des «écoles de protestation» et que l'on a envisagé des stratégies de riposte fondées sur une très forte suspicion face à la politique étrangère américaine en matière économique et face aux forces de l'intégration nord-américaine. Les montées régulières du sentiment nationaliste au Canada ne sont pourtant pas passées inaperçues aux États-Unis, en particulier parmi les spécialistes qui cherchent à promouvoir une meilleure compréhension des avantages du «partenariat» continental.

Charles Doran est de ceux qui vont plus loin que les constatations anecdotiques et impressionnistes habituelles, d'après lesquelles les inquiétudes des Canadiens à propos de la domination américaine contrastent avec la négligence et l'ignorance des Américains vis-à-vis de leur voisin du Nord. Dans une étude réalisée en 1983, il essaie de soumettre la relation dyadique d'interdépendance économique et d'autonomie politique à un examen empirique plus rigoureux, et par la même occasion de chasser certains mythes de l'infériorité canadienne, comme l'avaient fait Lyon et Tomlin dans les années 70.³⁶ Comme eux, il constate une augmentation globale de la puissance canadienne par rapport à celle des États-Unis, en particulier depuis les années 50. Ironiquement cependant, la marge de manœuvre relative du Canada a diminué entre 1945 et 1950, période souvent considérée comme l'apogée de la diplomatie canadienne.³⁷ Le rapport de Doran, impliquant deux acteurs, néglige largement les transferts de pouvoir qui ont réduit les possibilités d'influence tant pour les Canadiens que pour les Américains, depuis la période faste de l'après-guerre. Ainsi que le mettaient en évidence Doran et Sigler eux-mêmes:

34. Kenneth CURTIS et John CARROLL, *Canadian-American Relations: The Promise and the Challenge*, Lexington, Mass., D.C. Heath and Company, 1983, p. 100.

35. Denis STAIRS, «North American Continentalism: Perspectives and Policies in Canada», dans David CAMERON (ed.), *Regionalism and Supranationalism*, Montréal: Institut de recherches politiques et Institut d'études politiques, 1981, p. 85.

36. Charles DORAN, *Economic Interdependence, Autonomy and Canadian/American Relations*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983.

37. *Ibid.*, Figure 1, p. 38.

Le déclin du Canada a été extrêmement limité si l'on pense en termes de niveau absolu, mais beaucoup plus rapide si on le compare à d'autres pays. En 1950, le Canada occupait le cinquième rang parmi les puissances économiques, mais en 1980, il avait régressé à la neuvième place et à la quatorzième pour ce qui est de la puissance militaire.³⁸

L'analyse que fait Doran du problème montre à quel point il tient à dissiper les doutes et les craintes que fait naître chez les Canadiens la dépendance vis-à-vis des États-Unis. Tout en reconnaissant que cette influence américaine a eu des effets divers et parfois négatifs sur les éléments de l'autonomie politique et culturelle du Canada, il conclut principalement que : «l'interdépendance en matière d'échanges commerciaux avec les États-Unis a eu un impact positif sur la croissance des capacités dont dispose le Canada.»³⁹ D'après lui, à cause de cette croissance des capacités (relatives) du pays, on assiste à un marchandage de l'égalité entre les deux partenaires et la marge de manœuvre du Canada dans sa recherche d'autonomie augmente. Doran affirme (et c'est discutable) que l'on peut maximiser les avantages de l'interdépendance continentale sur le plan économique et en minimiser les inconvénients sur le plan politique et culturel sans avoir à faire d'importants compromis. Il évite ainsi de se placer dans un véritable contexte décisionnel, dans lequel les idéologies, les partis politiques et les personnalités jouent un rôle important.

L'étude de Doran présente d'autres problèmes sur lesquels je reviendrai plus loin. À ce stade, il suffit de noter que même les spécialistes en sciences sociales ne pourraient sans doute pas faire avancer le débat compliqué sur les effets de la relation entre les États-Unis et le Canada sur la puissance et le statut de ce dernier parmi les nations. Dans son étude des rapports de la Commission Macdonald, Nossal montre que ces spécialistes semblent extrêmement divisés, et difficiles à mettre d'accord, sur presque tous les points que soulève ce débat. Il en tire une généralisation et oppose la position très ferme des nationalistes canadiens —resserrer les liens économiques avec les États-Unis affecte la souveraineté canadienne sur son territoire et à l'étranger, et «empêche ou au pire interdit, l'accomplissement de l'idéal national»— à la position aussi ferme des intégrationnistes, pour qui «l'intégration économique sert les intérêts du Canada en tant que nation... on devrait y travailler activement et... elle n'aura pas d'impact négatif sur l'autonomie du Canada.»⁴⁰ Comme le fait observer Nossal, cette dernière perspective «provient paradoxalement de ces mêmes inquiétudes pour la nation qu'invoquent les partisans du nationalisme économique.»⁴¹ En même temps, il trouve que les propos tenus de chaque côté sont trop souvent évasifs pour laisser espérer des solutions satisfaisantes aux problèmes soulevés. C'est pourquoi il serait utile de parcourir plus avant le vaste domaine de l'interdépendance écono-

38. Charles DORAN et John SIGLER (eds.), *Canada and the United States: Enduring Friendship, Persistent Stress*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc., 1985, chap 7, p. 246.

39. DORAN, *Economic Interdependence*, op. cit., xx.

40. NOSSAL, «Economic Nationalism and Continental Integration», op. cit., pp. 77,80.

41. *Ibid.*, p. 82.

mique et des relations inter-États afin de savoir quelles sont les véritables questions que le Canada doit se poser dans une perspective de politique étrangère.

III – Intégration, asymétrie et «interdépendance complexe» dans les attitudes contemporaines en matière de politique étrangère

Aucun pays ne peut, dans les années 90, se considérer comme totalement souverain ou indépendant. Pour chacun d'entre nous, ce doit être une souveraineté et une indépendance indubitables.⁴²

– Hugh Trevor-Roper, «Aftermaths of Empire»

Observer que les relations entre États sont plus complexes et plus interdépendantes que jamais tient désormais du lieu commun. Il en est surtout ainsi dans le domaine des relations économiques internationales, où le nombre et la diversité des interventions de nature transnationales ont considérablement augmenté. Les gouvernements nationaux exercent un contrôle très faible ou inexistant sur ces activités, ce qui donne à penser que la souveraineté économique est peut-être en train de disparaître. On observe aussi couramment aujourd'hui que cet environnement international plutôt fluide n'est plus dominé par la confrontation du «réalisme» classique des grandes puissances. Dans une ère d'«après-hégémonie», la compétition économique entre plusieurs acteurs a supplanté la compétition militaire entre quelques-uns. La fin apparente de la Guerre froide, associée à la recherche d'une libéralisation du commerce et d'une intégration économique à l'échelle des régions, donne un certain crédit à un tel scénario. En même temps, il serait certainement prématuré, sinon totalement erroné, de voir dans ces tendances un «dépérissement» de l'État.⁴³

Les États s'adaptent aux réalités changeantes de l'interdépendance, et ils le font en fonction de conceptions très différentes du pouvoir. Cela peut les pousser en premier lieu à rechercher la protection de régimes transnationaux, meilleur moyen pour eux de s'assurer une sécurité nationale. Ainsi que le décrivait une étude de l'Institut canadien des affaires internationales en 1970: «En matière de relations extérieures, l'État-nation s'est jusqu'à maintenant montré expert dans l'art d'évoluer vers de nouveaux types de coopération internationale (ou «inter-États») afin de pouvoir atteindre ses objectifs

42. Hugh TREVOR-ROPER, «Aftermaths of Empire», *Encounter*, décembre 1989, p. 11.

43. À propos de ce «changement de paradigme», voir *inter alia*, Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977, et 2^{ème} éd., 1989; Robert KEOHANE, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984; Richard ROSECRANCE, *The Rise of the Trading State*, New York, Basic Books, 1986; Robert GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987; David HAGLUND et Michael HAWES, ed., *World Politics: Power, Interdependence and Dependence*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1990.

de politique étrangère; ainsi, paradoxalement, il est capable de garantir globalement sa souveraineté et son indépendance en sacrifiant une partie de sa liberté quasi absolue pour entretenir ses relations avec l'étranger.»⁴⁴ Si le Canada s'est engagé dans le multilatéralisme et dans des structures telles que le GATT, c'est sans doute plus pour préserver ses intérêts nationaux que par altruisme.⁴⁵

En second lieu, on constate que le pouvoir est important et que les intérêts des États les plus forts s'opposent souvent à ceux des États les plus faibles. Cela vaut également pour les régimes prônant le libéralisme des échanges commerciaux, où les disparités entre la vulnérabilité et le pouvoir de riposte sont importantes. Si les États puissants défendent les valeurs internationalistes libérales, il n'est pas certain qu'il soit dans leur intérêt d'opter pour des stratégies économiques agressives plutôt que coopératives à l'égard de l'étranger.⁴⁶ Ainsi que s'est cru obligé de noter Joseph Nye, l'un des fondateurs de l'école «transnationaliste», dans une récente étude, les États-Unis, dont l'hégémonie pourrait sembler sur le déclin, demeurent l'État le plus puissant et le plus riche du monde.⁴⁷ En outre, dans un document assez classique, Keohane et Nye ne sous-estiment à aucun moment l'importance de la sécurité nationale dans la conduite de la politique américaine.⁴⁸

Néanmoins, Keohane et Nye, convaincus des forces sous-jacentes du transnationalisme, espéraient qu'il aurait pour effet d'atténuer les traditionnelles rivalités de pouvoir. Et il leur semblait que les relations entre le Canada et les États-Unis étaient sur le point de répondre aux conditions d'une «interdépendance complexe», caractérisée par de multiples voies d'interaction, une pluralité d'intérêts mettant l'accent sur l'économie et l'absence de toute menace militaire (ils partageaient toutefois le scepticisme de David Baldwin, pour qui «l'étude des relations canado-américaines ne

44. *Power and Independence*, op. cit., p. 4.

45. Les États représentent les parties contractantes à de tels régimes libéraux qui sont dépendants du soutien et de la confiance des nations ainsi que des intérêts qu'elles perçoivent (et pas seulement pour ce qui concerne les théories du libre-échange) pour pouvoir fonctionner véritablement. Voir Stephen KRASNER, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983; aussi Edmund DELL, *The Politics of Economic Interdependence*, New York, St. Martin's Press, 1987.

46. Voir John CONYBEARE, *Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry*, New York, Columbia University Press, 1987. Les études d'économétrie réalisées au Canada ont révélé que les États-Unis pouvaient se permettre de choisir entre un libre-échange nord-américain ou des représailles sous forme de guerre commerciale, alors que le Canada souffrirait d'une telle guerre par des pertes importantes sur le plan du bien-être. Voir R. WIGLE, «Between a Rock and a Hard Place: The Economics of Canada-U.S. Freer Trade», *Canadian Public Policy*, xiv: 1, mars 1988, pp. 104-108.

47. Joseph NYE, «The Misleading Metaphor of Decline», *The Atlantic Monthly*, (mars 1990), pp. 86-94.

48. KEOHANE et NYE, *Power and Interdependence*, op. cit. Ainsi que se sont efforcés d'indiquer les auteurs dans une préface à la deuxième édition: «nous avons insisté sur l'importance pour les gouvernements d'exercer le pouvoir en respectant ce qu'ils considèrent comme leurs propres intérêts...» (1989, xi).

révèle presque rien des principaux problèmes auxquels le monde fait face».⁴⁹ Keohane et Nye ont constaté que les Canadiens avaient réussi à faire valoir leurs intérêts dans de telles circonstances, et cela a précisément eu un impact positif puisque l'«interdépendance sur les points sensibles de l'économie» et l'intégration commerciale ont progressé. En passant en revue les conflits dyadiques, ils ont découvert que le contrôle des États-Unis sur les diverses productions était sans doute bien moindre qu'on ne l'aurait cru compte tenu des différences au niveau du strict pouvoir: non seulement le Canada campait sur ses positions, mais il avait de plus en plus de succès à la table des négociations.⁵⁰ De plus, ils ont constaté que contrairement à certaines théories d'intégration inspirées de l'expérience européenne, le lien entre l'intégration économique et politique était faible et peut-être même inexistant.

La proportion de solutions intégratives aux conflits économiques (par exemple, le Pacte de l'automobile) et l'augmentation des échanges bilatéraux ont créé une interdépendance touchant la politique et la société mais pas «une conception transnationale de communauté politique. Le nationalisme et l'État-nation n'étaient pas exclus des politiques de négociations dans des situations d'interdépendance complexes. Bien au contraire: pendant que l'éléphant grondait à l'étranger, le castor bâtissait des barrages.»⁵¹ Keohane et Nye observent que «dans de telles conditions d'asymétrie des pouvoirs, le fait que les interactions transnationales augmentent rapidement semble stimuler le nationalisme.»⁵² Leur analyse va dans le même sens que la conclusion de Naomi Black:

Lorsqu'on participe à une relation déséquilibrée, on se sent inférieur et on est traité comme tel; le fait même de le reconnaître signifie qu'on le désapprouve. Les nationalistes canadiens ont tout à fait raison lorsqu'ils insistent sur la façon dont le Canada s'est intégré aux États-Unis. Ils ont tort de penser que le système tend à l'intégration. Mais en prédisant l'absorption, les nationalistes adhèrent précisément à ce qui fait l'impossibilité des systèmes «absorbeurs».⁵³

49. *Ibid.*, p. 178

50. *Ibid.*, chap 7. On retrouve une évaluation semblable des ressources potentielles du Canada en matière de négociations dans l'article de Gilbert WINHAM, «Choice and Strategy in Continental Relations», dans AXLINE *et al.*, *Continental Community*, pp. 228-239. D'autres recherches récentes portant sur les relations inter-États de nature asymétrique viennent également appuyer la conclusion suivante: «Les résultats des négociations ne dépendent pas uniquement, ni même principalement, de l'ensemble des ressources structurelles du pouvoir.» William HABEEB, *Power and Tactics in International Negotiations: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, p. 145.

51. KEOHANE et NYE, *op. cit.*, pp. 210-211. Voir aussi Joseph NYE, «Transnational Relations and Interstate Conflicts: An Empirical Analysis», dans Annette BAKER FOX *et al.* *Relations*, Madison, University of Wisconsin Press, 1974, p. 402.

52. KEOHANE et NYE, *op. cit.*, p. 210.

53. Naomi BLACK, «Absorptive Systems Are Impossible: The Canadian-American Relationship as a Disparate Dyad», dans AXLINE, *Continental Community*, p. 104.

En bref, les craintes des nationalistes canadiens ne sont peut-être pas fondées, mais paradoxalement, elles aident les intégrationnistes à argumenter leurs théories. De par le principe de l'interdépendance complexe, l'asymétrie constitue une des ressources-clés pour le pouvoir, et le partenaire le plus faible peut négocier des avantages à partir de cette intégration économique, tout en conservant un certain contrôle sur la rapidité et l'envergure du processus, surtout en ce qui concerne les «débordements» politiques pouvant en résulter. C'est pourquoi on peut difficilement prédire que, dans ce contexte d'asymétrie des pouvoirs, un libre-échange accru ait des conséquences politiques simples, monolithiques et unidirectionnelles.⁵⁴ En outre, pour utiliser un jargon de politique étrangère, puisque la polarisation créée par la guerre froide et l'hégémonie des États-Unis sont en diminution, le Canada devrait avoir une plus grande marge de manœuvre pour exercer de plein droit un rôle de «puissance principale».

Même si l'on ne tient pas compte de ces tendances-là, d'autres recherches comparables ont établi que les attitudes de politique étrangère ne sont pas seulement une variable qui est fonction de la dépendance économique ou de l'«interdépendance asymétrique». Dans son étude sur le vote aux Nations Unies de 23 pays en développement fortement dépendants des États-Unis, durant la période 1950-73, Richardson a émis l'hypothèse suivante :

«les attitudes de politique étrangère des pays dépendants sont considérées comme un règlement partiel en échange du maintien des avantages qu'ils tirent de leurs liens économiques avec le pays dominant. ... Il se peut que (ce soutien) soit accordé à contrecœur, mais il est néanmoins nécessaire, parce que le contrôle qu'exerce l'État dominant sur les coûts et les avantages découlant de la relation économique est de nature asymétrique, en particulier à long terme.»⁵⁵

On a également présenté plusieurs hypothèses contraires, qui s'inspiraient d'un modèle de régression linéaire pour étudier la dépendance commerciale de certains pays vis-à-vis des États-Unis et observaient un certain alignement sur la position américaine en matière de Guerre froide lors des votes de l'Assemblée générale. Les faits ont prouvé qu'il était bien difficile, statistiques à l'appui, de soutenir l'une ou l'autre de ces hypothèses. L'ensemble des dépendances américaines, situées surtout en Amérique latine, sont certainement plus souvent d'accord avec les États-Unis qu'avec les autres pays en développement, mais dans un contexte où, aux Nations Unies, on se rallie de moins en moins souvent aux positions américaines.

Dans une étude réalisée par la suite par Richardson et Kegley, couvrant la même période et portant sur 25 pays, le Canada et l'Islande étaient ajoutés à la liste des pays développés dépendant sur le plan des exportations. Ils

54. Voir l'«introduction» de Peyton LYON à *Continental Community* ; également l'essai de Charles PENTLAND dans cet ouvrage et son «Political Implications of Canadian-American Free Trade: Some Scenarios», Appendice à Lyon, *Canada-United States Free Trade and Canadian Independence*.

55. Neil RICHARDSON, *Foreign Policy and Economic Dependence*, Austin, University of Texas Press, 1978, p. 64.

tendent d'émettre l'hypothèse suivante: dans une relation asymétrique, lorsque la vulnérabilité commerciale du pays dépendant augmente, il se rallie plus souvent au vote du pays plus fort relativement à des problèmes cruciaux pour ce dernier – dans ce cas, les États-Unis.⁵⁶ Là encore, utilisant la seule dépendance commerciale pour évaluer les points sensibles de cette relation, l'analyse de cette régression ne peut confirmer les hypothèses selon lesquelles l'alignement sur un vote donné varie avec le degré de dépendance. Pourtant, les auteurs s'intéressent plus à la vulnérabilité asymétrique, dont ils admettent qu'elle est beaucoup plus difficile à évaluer. Les résultats globaux de leur recherche leur donnent à penser qu'une situation de vulnérabilité commerciale à long terme est certainement liée à un alignement des politiques étrangères, même si les variations à court terme ne sont pas significatives en termes de statistiques.⁵⁷

Les conséquences pour l'autonomie de la politique étrangère canadienne sont rassurantes en ce sens que la dépendance vis-à-vis des États-Unis en matière d'exportations n'apparaît que partiellement comme une variable indépendante fixant des limites par sa rigidité, parce que la vulnérabilité croissante, ou la perception qu'on en a, peut provoquer avec le temps des attitudes de politique étrangère plus dociles encore. Il est certain que toute augmentation de cette vulnérabilité a au moins pour effet d'ajouter à l'influence américaine. Dans les années 70, Keohane et Nye prétendaient que depuis les années 40, les États-Unis n'avaient plus aussi souvent recours au lien bilatéral «pour exercer sur le Canada l'influence que lui conférait sa prépondérance globale, en particulier sur le plan commercial.»⁵⁸ Mais les années 80 ont affiché les signes d'un retour des États-Unis à une position bilatéraliste plus dure et à une «réciprocité agressive» sur le plan commercial (ayant pour effets secondaires sur le Canada une certaine sensibilité à une situation d'asymétrie et de non-réciprocité).⁵⁹ Ainsi, le problème-clé consiste à savoir si une plus grande libéralisation commerciale bilatérale et une intégration économique conduisent à une plus grande vulnérabilité du côté canadien et à une plus forte incidence de ce lien du côté américain.

La dualité canado-américaine présente tant de particularités que les références aux processus d'intégration complexe observés en Europe ou dans d'autres zones de libre-échange asymétrique (l'Angleterre et l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et Israël) ne seraient sans

56. Neil RICHARDSON et Charles KEGLEY, «Trade Dependence and Foreign Policy Compliance: A Longitudinal Analysis», *International Studies Quarterly*, 24, 2 juin 1980, pp. 191-222.

57. *Ibid.*, pp. 218-220.

58. *Power and Interdependence*, op. cit., p. 211.

59. Relativement aux conséquences pour le Canada, voir William DIEBOLD (ed.), *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co. and The Council, on Foreign Relations, 1988. Des recherches comparées portant sur les comportements bilatéraux en matière de politique étrangère indiquent que l'asymétrie dyadique est généralement associée à des comportements de coopération et caractérisée par des réactions de nature affective, dont le degré n'est pas réciproque. Cf. Neil RICHARDSON, et al., «Symetry and Reciprocity as Characteristics of Dyadic Foreign Policy Behavior», *Social Science Quarterly*, 62:1 mars 1981, pp. 128-138.

doute d'aucune utilité pour résoudre ce problème. Et comme le fait remarquer Soldatos, les Canadiens ont trop souvent invoqué cette expérience internationale hétérodoxe de façon légère, sélective et inappropriée pour justifier certaines idées préconçues.⁶⁰ Si l'on en croit un autre spécialiste avisé de la diplomatie bilatérale de ces dernières années, le «continentalisme» nord-américain continue d'occuper les esprits, à défaut de s'inscrire dans une logique inéluctable :

Les spécialistes ont peut-être fait disparaître les notions d'«intégration» ou d'«interdépendance asymétrique complexe» en essayant d'être plus précis ou d'être plus neutres. Mais comme le fait observer John Sloan Dickson : «la réalité... confère à la géographie et à l'histoire un rôle critique dans la relation canado-américaine.» ... Le problème du lien est une question perpétuelle.⁶¹

D'après Dickey, l'indépendance du Canada vis-à-vis du reste du monde devrait être considérée comme un «principe fondamental» de la politique étrangère américaine. Il n'est cependant pas garanti qu'il en sera toujours ainsi.

IV – Perspectives pour la relation Canada-États-Unis : continuité, crises et intermèdes

«... la géographie a fait de nous des voisins. L'histoire a fait de nous des amis. L'économie a fait de nous des partenaires. Et c'est par nécessité que nous sommes devenus alliés. Ceux que la nature a réunis, personne ne peut les séparer.»⁶²

Président John F. Kennedy, s'adressant au
Parlement canadien, le 17 mai 1961.

Nous sommes peut-être partenaires, mais les Canadiens n'ont jamais été satisfaits d'une telle union continentale pendant très longtemps. Cela est dû en partie au souvenir presque enfoui d'une République qui a représenté la première (et certains pourraient dire la seule) menace militaire à l'égard de l'intégrité territoriale du Canada et des institutions britanniques. Politiquement et économiquement parlant, l'ombre de l'annexion et du

60. P. SOLDATOS, «La revanche d'une logique régionale continentaliste: le libre-échange canado-américain,» dans A.P. DONNEUR et P. SOLDATOS (eds.), *Le Canada entre le monde et les États-Unis: Un pays en quête d'une politique étrangère renouvelée*, North York, Captus Press, 1988, esp. pp. 124-125. De manière plus générale, Charles Pentland a observé que «les effets politiques de l'intégration économique n'ont pas tant fait l'objet d'analyses systématiques que de l'affirmation de soi-disant vérités premières». «North American Integration and the Canadian Political System,» dans STAIRS et WINHAM, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, p. 95

61. Lauren MCKINSEY, «Conclusion,» dans MCKINSEY et Kim Richard NOSSAL (eds.), *America's Alliances and Canadian-American Relations*, Toronto, Summerhill Press, 1988, pp. 210-211.

62. Cité dans Norman HILLMER (ed.), *Partners Nevertheless: Canadian-American Relations in the Twentieth Century*, Toronto, Copp Clark Pitman Ltd., 1989, p. 1.

«destin inéluctable» qui planait au dix-neuvième siècle a subsisté au vingtième siècle, où l'on a continué de craindre que la nation soit disloquée et absorbée par une union Nord-Sud. Aujourd'hui encore, les défis auxquels fait face la souveraineté canadienne sont généralement imputables à Washington. Un politicien canadien a un jour ajouté un commentaire significatif à la proposition de Kennedy: les Américains sont «nos meilleurs amis, que cela nous plaise ou non.» Norman Hillmer, historien au ministère de la Défense nationale, va plus loin: «Quoi qu'ait pu dire Kennedy, l'histoire a fait du Canada et des États-Unis tout sauf des amis,» mais ils sont néanmoins partenaires.⁶³

Les Américains se sont rarement montrés sensibles aux appréhensions canadiennes relatives aux effets d'une dépendance économique croissante, et les critiques canadiennes à l'égard de la politique étrangère américaine étaient rarement bienvenues à Washington.⁶⁴ Dans les années 30, Norman Armour, ambassadeur des États-Unis au Canada, espérait que l'accord commercial de réciprocité bilatérale limitée, conclu en 1935, ne serait que la première étape d'un processus visant à placer le Canada en orbite, non seulement sur le plan économique, mais également sur le plan politique. Mais le premier ministre Mackenzie King «ne voulait pas d'un Canada américain.»⁶⁵ Le mouvement vers un libre-échange théoriquement total sur une base continentale s'est arrêté à la fin des années 40 – décennie au cours de laquelle la politique étrangère canadienne s'affirmait enfin. Durant les années fastes du partenariat créé par la guerre froide, le Canada est devenu «un bien immobilier très important», pour reprendre l'expression de John Foster Dulles. Mais les Canadiens pensaient qu'ils étaient voués à un destin international plus prestigieux. À la fin des années 60, encouragés par la revue de politique étrangère de Trudeau, ils semblaient prêts pour une diplomatie qui s'appuierait sur des objectifs nationaux et s'affirmerait comme plus «indépendante». À ce moment-là pourtant, un autre secrétaire d'État américain, George Ball, les a quelque peu refroidis en déclarant que le Canada «menait un combat d'arrière-garde contre l'inévitable.» Les impératifs commerciaux ne pouvaient qu'aboutir au libre-échange, ayant pour conséquence inévitable «une intégration économique massive qui, pour être totalement accomplie, nécessitera des champs de décisions communes de plus en plus étendus sur le plan politique.»⁶⁶

À court terme, les événements et les réactions qu'il a suscités chez les Canadiens semblaient réfuter la théorie de Ball. Et il avait certainement tort lorsqu'il prédisait que cette relation évoluerait suivant une progression linéaire inexorable. Marqué par le changement autant que par la continuité,

63. *Ibid.*

64. DORAN et SIGLER, *Canada and the United States: Enduring Friendship, Persistent Stress*, op. cit., «Introduction» et chap. 7 «Twenty Years After: Change and Continuity in United States-Canada Relations.»

65. HILLMER, *Partners Nevertheless*, op. cit., pp. 3-4.

66. George BALL, *The Discipline of Power* (1968), extrait tiré de GRANATSTEIN, *Canadian Foreign Policy Since 1945*, p. 200.

par les crises autant que par les pauses, ce partenariat a connu des tensions de plus en plus fortes dans les années 70. Au début des années 80, Charles Doran, en observateur américain compatissant, s'inquiétait d'un «partenariat oublié», où chaque partenaire s'en allait dans une direction différente et ne parvenait pas à communiquer avec l'autre :

... la mentalité intégrationniste américaine entretient chez les Canadiens un sentiment de paranoïa et la recherche d'une plus grande autarcie, et le fait que le Canada souhaite une plus grande marge de manœuvre pousse encore plus les Américains à promouvoir le rapprochement et l'harmonie. Au lieu de reconnaître qu'un Canada indépendant serait sans doute un partenaire commercial et un allié plus fiable, il semble que les États-Unis refusent d'admettre qu'il peut exister des différences de points de vue et d'intérêts. Au lieu d'atténuer les craintes américaines d'un effondrement de l'alliance et d'un morcellement (de la) politique en ménageant la sensibilité américaine, le Canada semble parfois croire qu'il peut à la fois contester directement le point de vue de Washington et tirer un maximum d'avantages de cette relation.⁶⁷

De nombreux spécialistes travaillaient déjà à analyser les dilemmes et les concessions que faisait naître une telle association asymétrique, encouragés par le retrait du président Nixon de la «relation particulière» et par la célèbre «Troisième option» présentée en 1972 par le ministre canadien des Affaires extérieures Mitchell Sharp.⁶⁸ Si le Canada ne pouvait plus espérer être «exceptionnellement favorisé» dans un monde où la concurrence faisait rage, avait-il le choix entre le refuge sous un parapluie continental et la recherche d'une plus grande autonomie nationale à travers, notamment, diverses associations sur le plan international ? Il semble que les Canadiens aient préféré cette dernière solution, aussi ambivalent que leur choix pût être. Dans sa description ironique du comportement national, George Bain écrit que «les Canadiens sont moins préoccupés par la domination économique que par le fait que quelqu'un pourrait un jour essayer d'y remédier.»⁶⁹ Les spécialistes canadiens en relations internationales étaient tout aussi divisés dans leur réaction, à un moment où l'on remettait en question les prises de position hésitantes qui sous-tendaient la position du Canada en matière de politique étrangère. Au milieu des années 70, James Eayrs a lancé le mouvement «néoréaliste complexe» qui voyait dans le déclin de l'hégémonie américaine une occasion pour le Canada de s'affirmer en tant que puissance «de premier plan».⁷⁰ On pouvait également prétendre alors qu'un «système

67. Charles DORAN, *Forgotten Partnership: U.S.-Canada Relations, Today*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, p. 6.

68. L'article, «Canada-US Relations: Options for the Future», a constitué un numéro spécial de la publication du ministère des Affaires extérieures, *International Perspectives*, Automne 1972, pp. 1-24. Voir Harald von RIEKHOFF, «The Third Option in Canadian Foreign Policy», dans Brian TOMLIN (ed.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978, chap. 5.

69. Cité dans Don MUNTON et Dean SWANSON, «Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations in the 1980s», dans TOMLIN, *op. cit.*, p. 198.

70. John KIRTON, «Realism and Reality in Canadian Foreign Policy», *International Perspectives*, janvier/février 1987, p. 4 ; DEWITT et KIRTON, *Canada as a Principal Power*.

multicentrique et un environnement stratégique international favorisant la détente offrent de meilleures conditions pour l'application de la Troisième option.⁷¹ Mais les spécialistes en sciences économiques tels que Peyton Lyon, d'accord avec la plupart des économistes et avec le Conseil économique du Canada, ne voyaient dans cette option rien de très substantiel ni de très prometteur. Ils réaffirmaient l'existence de liens économiques plus étroits avec les États-Unis, dont les avantages mutuels pourraient augmenter grâce à un accord bilatéral de libre-échange, stable et prévisible, qui protégerait les intérêts de chacune des parties. D'après Lyon, il fallait se pencher à nouveau sur cette Deuxième option qui, contrairement à ce qu'affirmait le rapport Sharp, ne conduirait pas à l'assimilation du Canada à une entité nord-américaine.⁷²

À cause du caractère passionné de ce débat, on a tenté à plusieurs reprises de prédire de façon plus systématique et plus «objective» l'évolution de la relation canado-américaine. Pour ce faire, certains ont eu recours à une technique prévisionnelle, connue sous le nom de «Delphi», mise au point dans les années 50 par la société Rand et largement utilisée par le gouvernement et les milieux d'affaires, mais également par les universitaires. La méthode Delphi s'appuyait sur le principe de l'enquête d'opinion et du jugement de groupe pour évaluer la probabilité de diverses situations. Au cours de la première expérience Delphi, Munton et Swanson se sont surtout intéressés à l'évolution probable de la relation Canada-États-Unis sur le plan politique et économique de 1976 à 1986.⁷³ Leur verdict était pessimiste tant pour les partisans de la Troisième option que pour ceux du libre-échange. D'après eux, le Canada était voué à s'intégrer plus encore aux États-Unis, leur relation devenant plutôt moins harmonieuse avec le temps. Ils s'attendaient à ce que le Canada soit de plus en plus préoccupé, à tort ou à raison, par l'influence économique des États-Unis :

Ce n'est pas tant le spectre de représailles américaines que les perceptions et les attentes des responsables politiques canadiens qui pourraient représenter la contrainte la plus forte aux décisions politiques du Canada. Anticipant une réaction négative des Américains, ils éviteront à l'avenir, comme par le passé, de prendre avec eux des mesures suffisamment concertées pour avoir un impact considérable. Après tout, les politiciens et bureaucrates canadiens ne constituent pas une élite révolutionnaire qui s'est promis de se libérer des chaînes de la dépendance. Ils sont avant tout des pragmatistes libéraux qui cherchent à éviter les dangers provoqués par d'importantes failles dans le système politique canadien.⁷⁴

71. Von RIEKHOFF, «The Third Option», *op. cit.*, p. 92.

72. Peyton LYON, «Second thoughts on the Second Option», *International Journal*, xxx, 4, Automne 1975, pp. 646-670.

73. Don MUNTON et Dean SWANSON, *Forecasting the Political Economy of Canadian-American Relations, 1976-1986*, Halifax, Dalhousie University, 1976; aussi MUNTON et SWANSON, «Rise and Fall of the Third Option.»

74. «Rise and Fall of the Third Option», *op. cit.* p. 199.

Une deuxième enquête Delphi, réalisée pour la période 1977-85 en collaboration avec la Commission canado-américaine, est arrivée à des conclusions mitigées. Toutes les prévisions faites à ce moment-là tendaient vers «une diminution des liens économiques entre les deux pays et une augmentation du niveau et de l'étendue du conflit bilatéral.»⁷⁵ Relativement aux enjeux commerciaux, les personnes interrogées aux États-Unis et dans le milieu des affaires étaient beaucoup plus favorables à une zone de libre-échange que les Canadiens et les divers spécialistes ; mais ils s'accordaient presque tous à dire qu'une telle situation était improbable dans un proche avenir. Si les Canadiens se montraient plus sensibles aux conséquences politiques du libre-échange (dont ils envisageaient cependant l'échec éventuel), les milieux d'affaires et les spécialistes «pensaient que le libre-échange pouvait sans doute générer le partage des ressources, la coordination des politiques et la diminution des liens entre le Canada et l'Europe.» Par contre, les deux groupes n'étaient pas d'accord sur le problème plus épineux de l'autonomie canadienne : alors que les spécialistes préoyaient un plus grand contrôle de la part des États-Unis, les milieux d'affaires et les répondants américains étaient pratiquement «certains que le libre-échange n'affectera pas l'indépendance politique du Canada.»⁷⁶

L'étude de Lyon et Tomlin sur l'image que l'on avait du Canada dans le passé avait également révélé que les membres de l'élite politique et intellectuelle du pays étaient beaucoup plus négatifs sur le problème du libre-échange et plus enclins à penser qu'il «mènerait probablement à l'union politique.»⁷⁷ Pourtant, à l'image des résultats Delphi, leur sondage réalisé à la fin de la décennie sur l'intégration canado-américaine a dissipé de telles craintes. En dépit d'une dépendance commerciale permanente, ils ont constaté que les divergences de politique étrangère étaient nettement plus fortes et ces politiques moins harmonisées. Ils «soutenaient le consensus général qui veut qu'en matière d'affaires intérieures ou extérieures, le niveau d'intégration politique a baissé au cours des dernières années, quelles qu'en soient les raisons,»⁷⁸ et pensaient que «la réaction du Canada face au niveau élevé d'interdépendance vis-à-vis des États-Unis semble vouloir osciller entre l'affirmation de l'indépendance et du particularisme, d'une part, et le juste milieu ainsi que l'accent mis sur le partenariat, d'autre part.»⁷⁹ En outre : «On ne devrait conclure qu'Ottawa est indépendant de Washington, ou vice versa, que lorsque leurs politiques respectives sont véritablement différentes.»⁸⁰

75. Harald von RIEKHOFF, John SIGLER et Brian TOMLIN, *Canadian-U.S. Relations: Policy Environments, Issues, and Prospects*, Montréal et Washington, C.D. Howe Institute and National Planning Association. 1979, p. 114.

76. *Ibid.*, pp. 116-117. Il est intéressant de noter que, dans leur interprétation de ces prévisions, les responsables gouvernementaux des deux pays se sont montrés plus optimistes que les spécialistes et plus prudents que les hommes d'affaires.

77. LYON et TOMLIN, *Canada as an International Actor*, Table 5.3, 85, questions 20 et 21.

78. *Ibid.*, p. 109.

79. *Ibid.*, p. 137.

80. *Ibid.*, p. 109.

Les événements survenus dans les années 80 ont pourtant instauré un contexte nouveau. La confrontation entre un gouvernement Trudeau désormais interventionniste et la croisade néoconservatrice de Reagan n'ont pas seulement réveillé de vieilles craintes; elles ont également ramené le libre-échange sur le devant de la scène par une porte dérobée, parce qu'il était nécessaire de recréer une forme de «relation particulière» plus stable et plus structurée, de manière à protéger les intérêts canadiens. En ce sens, le gouvernement Mulroney a mis en route des travaux qui ont réellement commencé en 1981-82, au coeur de la récession économique et de la «crise» dyadique; il souhaitait: organiser une politique étrangère plus «bilatéraliste», réorganiser le ministère des Affaires extérieures afin de créer un super-ministère du commerce international, ce qui allait se traduire entre 1982 et 1984 par une révision de la politique commerciale (la première jamais effectuée) et une initiative de libre-échange au niveau sectoriel.⁸¹ Ce que Peyton Lyon avait prévu ne s'est avéré que partiellement exact:

Il semble que les Canadiens soient des nationalistes des beaux jours; dans un climat d'incertitude économique, il est peu probable qu'ils réclament des mesures qui affecteraient leurs relations avec les États-Unis ... ainsi, il semble que les Canadiens soient peu enclins à provoquer d'importantes modifications dans cette relation continentale.⁸²

C'est le Canada qui a réclaté des négociations commerciales «plus libres», en réaction de défense vis-à-vis du nationalisme économique américain; les États-Unis ont tout d'abord réagi avec calme et se sont quelque peu désengagés du processus.⁸³ Malgré l'adhésion rhétorique du gouvernement Reagan à l'idéologie du libre-échange, les années 80 ont engendré des interrogations de plus en plus nombreuses quant au véritable soutien des États-Unis aux régimes libéraux internationalistes dans de nombreux domaines incluant le commerce.⁸⁴

81. Cf. Stephen CLARKSON, *Canada and The Reagan Challenge: Crisis and Adjustment, 1981-85*, Toronto, James Lorimer & Company, 1985, en partic. pp. 284-285 et chap. 13; David LEYTON-BROWN, *Weathering the Storm: Canadian-U.S. Relations, 1980-83*, Toronto et Washington, Canadian-American Committee, 1985; Brian TOMLIN, «The stages of Prenegotiation: the Decision to Negotiate North American Free Trade», *International Journal* XLIV, Printemps 1989, pp. 254-279; Michael HAWES, «Mulroney and the Americans: a new era?» *International Perspectives*, janvier/février 1989, pp. 9-12.

82. Peyton LYON, «The Canadian Perspective», dans H. Edward ENGLISH (ed.), *Canada-United States Relations*, New York, Praeger Publishers, 1976, p. 26.

83. CLARKSON, *Canada and The Reagan Challenge*, op. cit.; Margaret ROYAL, «Reviving the Special Relationship», Communication présentée lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de sciences politiques, juin 1987.

84. On pourrait citer de nombreuses sources. Il faut surtout retenir l'existence d'un fossé entre la théorie et la pratique au sein du gouvernement américain. Voir Judith GOLDSTEIN, «Ideas, Institutions, and American Trade Policy», dans G. John IKENBERRY et al. (eds), *The State and American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1988. James Baker III, alors secrétaire d'État au Trésor, est l'exemple même de ces contradictions. Personnage-clé dans le «sauvetage» de l'ALE entre le Canada et les États-Unis, il se vantait en 1987, devant un public composé d'Américains, du fait que l'Administration Reagan «a défendu les intérêts commerciaux américains en imposant plus de mesures protectionnistes que tout autre gouvernement au cours des 50 dernières années.» Rapporté dans Jeffrey SCHOTT, *United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement*, Washington, Institute for International Economics, avril 1988, p. 12.

Dans ce contexte, les études de Doran datant de 1983 et 1984, citées plus haut, semblent quelque peu ironiques, en particulier la dernière, où il associe la tradition canadienne d'«internationalisme libéral» en matière de politique étrangère à son «souci d'autarcie». Il semble que Doran était hanté par les réactions excessivement négatives des milieux d'affaires américains aux politiques «nationalistes» du gouvernement Trudeau; il craignait également que les deux pays oublient que le partenariat était une bénédiction et qu'ils s'éloignent inutilement l'un de l'autre à cause de leurs approches différentes des affaires internationales.⁸⁵ Dans sa monographie de 1983, qui semble très recherchée du point de vue statistique, il tente avec un peu trop d'insistance de convaincre les Canadiens qu'ils ont déjà récolté les bénéfices de l'interdépendance commerciale avec les États-Unis, et qu'ils peuvent continuer à le faire sans que le prix à payer sur le plan social et politique soit trop élevé.⁸⁶ En liant l'intégration économique à l'«ascendant» du Canada sur la scène internationale, Doran va jusqu'à conclure (avec un hommage en direction de Sir Wilfrid Laurier) que «le dix-neuvième siècle a peut-être été le siècle des États-Unis, mais le vingtième siècle sera celui du Canada.»⁸⁷ Il s'agissait à n'en pas douter de surenchère rhétorique. Doran admettait lui-même que les résultats des recherches démontrant la force potentielle du Canada dans cette relation dyadique «ne révèlent rien de la façon dont le gouvernement a choisi d'utiliser ce pouvoir et n'indiquent pas s'il devrait opter pour une politique étrangère plus distinctive, puisqu'il a de plus en plus la possibilité de le faire.»⁸⁸ De plus, ce genre d'étude spécialisée et contrôlée évite d'avoir à transiger concrètement avec les politiques et les négociations, ou encore avec les problèmes concrets que posent la vulnérabilité d'un pays et ses liens avec un autre. Par exemple, en ce qui concerne l'autonomie culturelle, Doran pensait que le Canada s'enrichissait en contribuant aux «résultats impressionnants» de l'industrie cinématographique.⁸⁹ Que cela ait été ou non une remarque à prendre au sérieux, elle laissait de côté la question-clé : les États-Unis useraient-ils de leur influence économique pour décourager le Canada de choisir certaines options de politique indépendante dans le secteur culturel?

D'une manière ou d'une autre, réagir trop violemment aux «crises» nationalistes répétées entre le Canada et les États-Unis (que ce soit au début des années 60, 70 ou 80) peut être dangereux, voire même tendancieux et trompeur. De la même façon, il est trop facile d'interpréter les épisodes politiques officiels contenus dans la Troisième option et dans l'option bilatéraliste des deux dernières décennies. Il faut considérer ces épisodes dans la perspective d'une communauté d'intérêts durable ainsi que du point

85. DORAN, *Forgotten Partnership*, op. cit., p. 254 ff.

86. DORAN, *Economic Interdependence, Autonomy, and Canadian/American Relations*. Par exemple, dans l'une de ses études portant sur la régression, il essaie de trouver la corrélation entre les rapports de dépendance commerce/investissements et le pourcentage d'étudiants canadiens diplômés qui choisissent les universités américaines.

87. *Ibid.*, p. 61.

88. *Ibid.*, p. 47.

89. *Ibid.*, p. 59.

de vue de l'asymétrie des pouvoirs et de la vulnérabilité qui caractérisent une relation à multiples facettes, dans laquelle les tensions, les accords et les désaccords, voire même les contradictions, sont monnaie courante. On peut dire que le Canada n'a jamais été aussi populaire auprès des Américains qu'après la libération des otages en Iran, qui a eu lieu la même année que la mise en vigueur du Programme national sur l'énergie. Même à ce que l'on croyait être le plus bas des relations entre les gouvernements Trudeau et Reagan, un sondage d'opinion réalisé en décembre 1981 a révélé qu'une grande majorité des Américains voyaient dans le Canada l'allié le plus fiable des États-Unis.⁹⁰ Entre 1982 et 1984, quand Doran s'inquiétait parce que le Canada partageait de moins en moins l'idée d'un partenariat égal en Amérique du Nord, ce dernier était en fait en train de poser tranquillement les bases des négociations pour le libre-échange. En 1982 déjà, une commission sénatoriale composée d'une majorité de libéraux pro-gouvernementaux avait donné son aval à une progression vers le libre-échange bilatéral, rejoignant les propos de M. Lyon :

On peut être certain que le Canada aurait plus d'influence à Washington et pratiquerait une politique plus indépendante dans le cadre d'un accord de libre-échange qu'il ne peut le faire actuellement.⁹¹

À cette époque, le prétendant au leadership du parti conservateur, Brian Mulroney, était toujours opposé à cette idée. En outre, c'était le gouvernement Trudeau qui avait nommé la Commission royale, dont le rapport final encourageait fortement l'initiative commerciale.⁹²

Malgré l'évidence d'une certaine continuité, on ne peut nier le fait que le pays aura peut-être à faire certains choix sur des problèmes fondamentaux. Considérons cette prévision faite en 1982 relativement au «Canada en 1990» :

Les politiques étrangère et intérieure canadiennes qui ont une incidence sur les États-Unis et les intérêts des milieux d'affaires américains ne connaîtront sans doute pas plus de modifications durant la période post-Trudeau que les autres volets de la politique du pays.⁹³

90. Rapporté dans LAMONT et EDWARDS, *Friends So Different*, p. 15.

91. Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Les relations Canada-États-Unis*, Vol III, «Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis», Ottawa, Queen's Printer, mars 1982, p. 103.

92. Donald Macdonald, président de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada et ancien ministre du cabinet Trudeau, a été le protégé de Walter Gordon, un des leaders libéraux prônant le nationalisme économique depuis le début des années 50 et également l'un de ceux ayant inspiré la création d'un Comité pour l'indépendance du Canada. Mais lorsque le *Rapport final* de la Commission a été présenté au gouvernement Mulroney en 1985, il établissait clairement que le Canada était une nation commerçante, aux choix limités, «façonnée, pour une large part, par l'influence d'éléments extérieurs.... Depuis la Confédération, le Canada a adopté une position pragmatique sur le plan politique, en toute indépendance.» Volume Un; Ottawa, Ministère de l'Approvisionnement et des Services Canada, 1985, p. 229.

93. Howard Coby, «Canada in 1990: What Kind of Federation?», dans The Atlantic Council Working Group of the United States and Canada, *Canada and the United States: Dependence and Divergence*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1982, p. 62.

Si l'on veut savoir à quel point cela était vrai ou faux, il faut se demander quel genre de conséquences «dramatiques» pourrait avoir l'attitude d'un Canada défiant les chances que lui donnait l'histoire, en acceptant finalement une zone totale de libre-échange, alors que même à l'époque, cette perspective semblait fort improbable.

Au cours du grand débat sur le libre-échange qui a débuté par la suite, la plupart des économistes et spécialistes en sciences politiques étaient en désaccord sur le problème crucial des changements politiques importants ou indésirables qui résulteraient d'un accord continental.⁹⁴ Les économistes qui prenaient part à ce débat pensaient depuis longtemps que: «les politiques nationalistes obtuses qui se contentent de réduire les échanges commerciaux, les flux de capitaux et les autres échanges internationaux font diminuer les bénéfices de l'interdépendance bien plus que ses coûts.»⁹⁵ Il fallait en fait abaisser les barrières douanières et mieux gérer les relations commerciales. Des limitations à l'intervention de l'État dans les deux pays seraient bienvenues, car elles promouvraient l'efficacité du marché, élément fondamental dans une ère de concurrence internationale. La libéralisation commerciale bilatérale était le meilleur choix possible pour le Canada, et les craintes d'une harmonisation politique et d'une certaine intégration n'étaient tout simplement pas fondées.⁹⁶ Il faut ajouter qu'une minorité d'économistes, dont un nombre surprenant dans l'Ouest du Canada, n'adhéraient pas à ce consensus. Ils doutaient des estimations que l'on faisait des avantages pour le bien-être des Canadiens et prétendaient qu'il y avait beaucoup plus que le libre-échange sur la table des négociations.⁹⁷ Le prolifique Bruce Wilkinson,

94. Voir R.A. YOUNG, «Political Scientists, Economists, and the Canada-U.S. Free Trade Agreement,» *Canadian Public Policy*, xv:1, mars 1989, pp. 49-56; également *Journal of Political Science*, xxii:1, mars 1989, pp. 155-170.

95. Grant REUBER, «Canadian Independence in an Asymmetrical World Community,» *International Journal*, Vol. xxix, 1974, p. 535; repris dans *Canada's Political Economy: Current Issues*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 136.

96. Parmi les optimistes de la première heure, on comptait Harry Johnson et les Wonnacott. Leur point de vue a reçu la bénédiction du Conseil économique du Canada dans *Looking Outward: A New Trade Strategy for Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975. Dans les années 80, voir Richard LIPSEY et Murray SMITH, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Toronto, C.D. Howe Institute, mai 1985; et LIPSEY et SMITH (eds.), *Policy Harmonization: The Effects of a Canadian-American Free Trade Area*, Scarborough, C.D. Howe Institute and Prentice-Hall Canada, 1986.

97. Voir, par exemple, Bruce WILKINSON, «Canada-United States Free Trade: Setting the Dimensions,» dans Allan MASLOVE et Stanley WINER (eds.), *Knocking on the Back Door: Canadian Perspectives on the Political Economy of Freer Trade with the United States*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1987, pp. 7-31; Tim HAZLEDINE, «What do Economists Know About Free Trade?», dans A.R. RIGGS et Tom VELK (eds.), *Canadian-American Free Trade: Historical, Political and Economic Dimensions*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1987, pp. 141-157, et «Canada-U.S. Free Trade? Not so Elementary, Watson,» *Canadian Public Policy*, xiv:2, 1988, pp. 204-213. S'il existe une différence régionale au sein du groupe qui est en désaccord, c'est peut-être parce que les Canadiens originaires des Prairies (Rotstein, Watkins, Lazan et al.) ont une approche du commerce moins classique et sont plus préoccupés par l'influence du libre-échange sur l'élaboration d'une «stratégie industrielle» nationale.

critique qui contestait depuis longtemps les théories de Lyon en matière de libre-échange et d'indépendance politique, faisait part de son inquiétude : « Il y a déjà aux États-Unis des personnalités de premier plan... qui voient le récent accord d'intégration économique comme un pas important vers l'intégration politique. »⁹⁸ Brian Copeland concluait pour sa part que certains éléments de l'ALE, notamment les négociations inachevées portant sur les problèmes de subventions, pourraient placer le Canada « au sommet d'une pente glissante. »⁹⁹

Ces points de vue divergents étaient largement partagés par les spécialistes en sciences politiques, parmi lesquels Denis Stairs, l'un des coordonnateurs de la recherche en relations internationales de la Commission Macdonald. Il était consterné devant l'attention que l'on accordait à d'hypothétiques avantages économiques « au détriment des préoccupations traditionnelles relatives aux conséquences pour la vie politique, sociale et culturelle du pays et pour la conduite de sa politique étrangère. »¹⁰⁰ D'après lui, les coûts non économiques pouvaient être considérables. Si la Commission n'avait pour sa part que peu de doutes à ce sujet, plusieurs des études qu'elle avait demandées encourageaient vivement les décideurs politiques « à mettre en garde ceux qui font preuve d'une grande assurance relativement à ces problèmes et à agir avec la plus extrême prudence. »¹⁰¹ Nossal et Pentland ont tous deux mis l'accent sur notre méconnaissance de la dynamique future de l'intégration dyadique. Personne ne peut prouver que l'intégration économique ne contribuera jamais à l'intégration politique et « on apprend très peu des autres 'dyades disparates' (par exemple l'Irlande et la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie) qui puisse être appliqué à l'exemple canado-américain. »¹⁰² En effet, ainsi que le montre une étude récente de Soldatos, on observe de fortes tendances à l'intégration dans la plupart des autres zones de libre-échange.¹⁰³

Il se peut également que les récents événements en Europe viennent contredire les affirmations un peu faciles des intégrationnistes canadiens (Lyon, Lippey *et al.*). En 1985, Pentland relevait les propos suivants : « l'apparente stagnation de la Communauté européenne depuis les années 1970 a fait taire tous ceux qui réclamaient encore l'*automaticité* ou le *débordement* » ;

98. Bruce WILKINSON, « The Canada-U.S. Free Trade Negotiations: An Assessment, » dans David L. McKee (ed.), *Canadian-American Economic Relations: Conflict and Cooperation on a Continental Scale*, New York, Praeger, 1988, p. 98. WILKINSON reprend souvent l'exemple de Hawaï, absorbée dans l'union américaine « seulement 23 ans après avoir signé un traité de libre-échange avec les États-Unis en 1875, afin que ses produits bénéficient d'un 'accès garanti' au gigantesque marché américain. » (*Ibid.*)

99. Brian COPELAND, « Of Mice and Elephants: The Canada-U.S. Free Trade Agreement, » Vancouver, UBC Department of Economics, Discussion paper no. 88-16, juin 1988, p. 19.

100. Denis STAIRS, « Free trade – another view, » *International Perspectives*, mai/juin 1987, p. 4 ; également « Non-Economic Implications of a Comprehensive Canada-us Free Trade Agreement, » dans RIGGS et VELK, *Knocking on the Back Door*, pp. 79-100.

101. Charles PENTLAND, « North American Integration and the Canadian Political System, » p. 121.

102. Kim NOSSAL, « Economic Nationalism and Continental Integration, » pp. 86-87.

103. P. SOLDATOS, « La revanche d'une logique régionale continentaliste, » *op. cit.*, p. 130 ss.

et il ajoutait pour sa part : «Ce qui aujourd'hui nous paraît moribond et dépassé semblait alors vital et prévu pour l'union économique et politique il y a seulement une dizaine d'années.»¹⁰⁴ Cinq ans plus tard, la CEE semble à nouveau sur le point de parvenir à une union «fédérale». En 1987, à la suite de l'entrée en vigueur de l'Acte européen unique et de l'adoption du programme de marché commun unique «1992», Victoria Curzon Price continuait de rassurer les Canadiens parce que «l'expérience européenne laisse supposer (et c'est ce que confirment plusieurs théories) que le libre-échange est compatible avec un incroyable degré de diversité chez ceux qui y participent.»¹⁰⁵ Cependant, avec ce qui fut au départ un «Marché commun» de six pays et qui évolue aujourd'hui vers un «super-État» européen, englobant peut-être non seulement l'Association européenne de libre-échange (AELE) mais aussi l'ancien bloc communiste d'Europe de l'Est, il est clair qu'on ne se trouve pas face à un problème de diversités régionales au sein du continent (elles vont sans doute se multiplier), mais face au problème du futur aspect de la souveraineté nationale et de l'État-nation lui-même. Le chancelier ouest-allemand Kohl, qui est aujourd'hui à la tête d'une Allemagne réunifiée à laquelle personne ne croyait, a comparé l'évolution de l'union politique continentale au cours du Rhin :

Il ne coule que dans une direction, et je ne connais personne qui pourrait le faire couler en sens contraire. Personne ne peut le stopper, et il en va ainsi de l'Europe.¹⁰⁶

Les spécialistes de l'intégration européenne prévoient également une plus grande «harmonisation diplomatique» et une coordination accrue des politiques étrangères, en dépit des désaccords politiques parfois aigus qui persistent. Il est vrai que les récentes propositions constitutionnelles de la Commission européenne, soutenues par l'Allemagne et la France, en appellent à une politique commune en matière de défense et d'affaires étrangères.¹⁰⁷

Rien de tout cela ne signifie qu'un monde uniquement constitué de quelques entités supranationales énormes est inévitable, ou qu'une nouvelle forme de «destin inéluctable» est à prévoir en Amérique du Nord. Mais, comme le font remarquer Donneur et Soldatos, la tension historique (qui affecte les relations extérieures du Canada) entre un projet volontariste de *diversification* et la logique économique-géographique du *continentalisme* est en train de prendre des proportions plutôt incertaines.¹⁰⁸ Au moment où l'évolution des relations entre le Canada et les États-Unis n'est ni déterminée ni déterminante, nous devrions, d'après eux, être plus conscients des

104. PENTLAND, «North American Integration», p. 121.

105. VICTORIA CURZON PRICE, *Free Trade Areas, The European Experience: What Lessons for Canadian-US Trade Liberalization?*, Toronto, C.D. Howe Institute, septembre 1987, p. 53.

106. «Kohl Pushes Quicker Pace for EC Political Integration», *The Ottawa Citizen*, mars 21, 1990.

107. Stanley HOFFMAN, «The European Community and 1992», *Foreign Affairs*, Vol. 68, Automne 1989, en partic. p. 39. J'ai récemment analysé cette évolution dans *The Pathbreaking Politics of European Integration*, Ottawa, Secteur de la recherche, Bibliothèque du Parlement, Background Paper, no. 240, novembre 1990.

108. DONNEUR et SOLDATOS, *Le Canada entre le monde et les États-Unis*, op. cit., «Avant-Propos», et chap. I, VII, et VIII.

processus d'intégration et de leur niveau variable d'intensité et de probabilité (voir en annexe),¹⁰⁹ même si nous ne pouvons pour l'instant qu'essayer d'en deviner les implications à long terme. L'avenir de la politique étrangère canadienne sera peut-être plus brillant du fait du libre-échange, peut-être que non ; mais il n'est aucunement assuré. Il nous faut plus qu'un «regain de foi.»

V – L'autonomie de la politique étrangère canadienne dans un contexte de libre-échange bilatéral : Qu'en est-il exactement ?

«Il est plus probable que le Canada perde son indépendance par négligence que par obséquiosité.»¹¹⁰

John Holmes, «Souveraineté et indépendance»

Peu nombreux sont ceux qui ont compris mieux que John Holmes la complexité de la dimension canado-américaine dans les relations internationales du Canada. Dans *Life with Uncle*, il observait :

Nous demeurons l'exemple numéro un qui prouve que l'influence américaine est limitée par certaines inhibitions morales. Pour demeurer convaincants à cet égard, il nous faut cependant continuer à être un ami entêté, qui exprime ses opinions, est parfois ennuyeux et bien entendu avisé, mais pas soumis. Nous devons protéger notre héritage afin de prouver au monde qu'au moins, il est possible de le faire aux frontières d'une superpuissance.¹¹¹

Maintenant que l'on applique la «doctrine Sinatra» en Europe de l'Est, il serait plutôt ironique que le Canada ait de moins en moins la possibilité de faire entendre sa voix dans les affaires internationales.

La question de savoir si la présence envahissante de la grande puissance voisine pouvait accorder une certaine influence au Canada ou lui être plutôt néfaste a longtemps suscité des controverses en matière de politique étrangère. Dans le camp des optimistes, Donald Fox prétendait que «notre principal atout diplomatique est notre capacité à influencer la politique américaine.»¹¹² L'Américain William Fox exhortait pour sa part les Canadiens à se libérer des complexes de la Troisième option au profit d'une «quatrième option» : séduire les alliés américains afin de façonner une majorité nord-américaine «dont les préférences politiques donneraient lieu

109. *Ibid.*, pp. 138-142.

110. John HOLMES, dans *Power and Independence*, op. cit., p. 17.

111. HOLMES, *Life with Uncle : the Canadian-American Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, pp. 137-138.

112. Donald Fox, «An Assessment of the Influence of External Constraints on the Making of Canadian Foreign Policy : The United States of America», dans Peter St-John et al. (eds.), *Fireproof House to Third Option : Studies in the Theory and Practice of Canadian Foreign Policy*, Winnipeg, University of Manitoba, 1977, p. 339.

à des politiques parallèles à Washington et à Ottawa.»¹¹³ On conjurait les Canadiens se montrant trop anxieux de ne pas se laisser effrayer par l'ombre de l'éléphant, de crainte qu'ils n'aient peur de leur propre ombre :

Earys a dit que «ce qui intrigue bien plus que la réserve des Canadiens face à la force des Américains est la réserve des Américains face à la faiblesse des Canadiens.» Peut-être alors que notre position vis-à-vis des Américains et notre influence sur eux, qui dépendent du pouvoir dont nous disposons, sont plus souvent limitées du fait de nos attitudes et de nos certitudes que du fait des véritables limites imposées à nos tentatives concrètes et constructives d'élaborer des politiques influentes, innovatrices et indépendantes.¹¹⁴

À cette vision des choses plutôt modérée, les pessimistes contemporains pourraient répondre que les bons vieux jours où le Canada exerçait son influence à travers une diplomatie tranquille et des relations avunculaires ne constituaient aucunement un signe pour l'avenir. On peut sans doute dire que ces jours sont totalement dépassés, à l'exception des prestigieux «Shamrock summits», et ils n'ont jamais vraiment permis au Canada d'avoir confiance en lui-même. Dans le climat de concurrence internationale agressive et de protectionnisme des années 80, inspiré de la mentalité américaine, le Canada s'est vu attirer dans une «forteresse nord-américaine» sans en évaluer pleinement les conséquences.

La période de négociations sur le libre-échange qui a duré de 1985 à 1987, et les conséquences plutôt tumultueuses qu'elles ont eues, n'ont rien fait pour rapprocher ces théories fort différentes. Au contraire, la façon dont on conduisait le débat poussait à une polarisation plus importante et inutile, et l'on exagérait ou on ignorait les conséquences pour la souveraineté du pays de nouvelles limites imposées à la liberté d'action des Canadiens. Ainsi que le critiquait Holmes dans l'une de ses plus récentes études :

On ne pouvait qu'espérer que le débat sur le commerce avait commencé non pas par des points de vue utopiques mais simplement par une reconnaissance du fait qu'il existait forcément des moyens d'améliorer la relation commerciale, en prenant le temps d'examiner les différents problèmes. Si nous avions commencé sur cette base-là, les ententes préliminaires auraient pu être évaluées pour ce qu'elles valaient réellement plutôt que dans un contexte utopique de libération de l'Amérique du Nord ou de disparition du Canada.¹¹⁵

Il est vrai que le problème venait en partie des attentes irréalistes d'une nouvelle ère de relations continentales, auxquelles le gouvernement Mulroney avait lui-même donné naissance en 1984, lorsque le Premier ministre avait déclaré que «de bonnes relations, de super relations ...(constitueraient) la

113. Willian Fox, *A Continent Apart*, op. cit., pp. 147-148.

114. Fox, *Ibid.*, p. 332.

115. John HOLMES, «The Disillusioning of the Relationship: Epitaph to a Decade», dans LAMONT et EDWARDS, *Friends so Different*, op. cit., p. 314.

Pierre angulaire de notre politique étrangère.»¹¹⁶ Qu'on le veuille ou non, les Canadiens avaient malheureusement «tendance à penser que la politique étrangère du Canada se rapprocherait de celle des États-Unis», alors qu'en fait, «les changements dans la politique étrangère canadienne globale ont été bien moins importants sous la nouvelle direction de Mulroney qu'on aurait pu le croire.»¹¹⁷ La revue de politique étrangère qui a coïncidé avec l'ouverture des négociations sur le libre-échange a semblé inciter le Canada à s'engager plus avant dans l'«internationalisme», ce qu'illustraient ses politiques vis-à-vis de l'ONU, de l'aide aux pays étrangers, de l'Amérique centrale et de l'Afrique du Sud.¹¹⁸ Cet «entêtement à persister» dans une approche distinctive des politiques de l'Administration Reagan était significative aux yeux de Holmes, «étant donné la crainte paranoïde des Canadiens que la nécessité de préserver de bonnes relations économiques avec les États-Unis puisse affecter leur capacité à conduire une politique étrangère indépendante. En dépit d'une forte inclinaison à satisfaire le Congrès, l'expérience de ces dernières années devrait modifier cette vision des choses.»¹¹⁹

Bien entendu, il existe plus d'une façon d'interpréter cette expérience. Holmes admet que rien n'indique que la politique canadienne à l'égard du Nicaragua, par exemple, «ait eu le moindre impact» sur les négociations relatives à l'ALE, ou qu'elle «ait attiré l'attention du Département d'État américain sur les intentions du Canada».¹²⁰ Cela signifie-t-il alors que l'indépendance n'est acquise que dans des domaines sans importance? Et si, au cours des négociations commerciales, l'optimisme et la bonne humeur du Premier ministre étaient parfois mises à rude épreuve (par exemple, début 87, quand Georges Bush avait déclaré en avoir «assez entendu»), est-ce que cela ne confirmait pas également le fait que les bonnes relations avec le Canada ne venaient qu'en second plan dans les préoccupations de Washington? On peut supposer que la politique étrangère canadienne n'est de toute manière pas de taille à concurrencer véritablement les intérêts américains.

À l'automne 1987, lors des délibérations du Parlement sur le projet d'ALE, les conséquences précises de l'accord pour la politique étrangère sont elles aussi demeurées en second plan par rapport à l'importance accordée aux problèmes économiques. Denis Stairs, qui fut l'un des rares à assister au Comité de la Chambre des communes et à pouvoir commenter ces délibérations, s'est surtout attardé à critiquer la façon dont on a réglé le conflit. Il devait répondre plus tard, à une question lui ayant été posée, que l'ALE pourrait pousser les Américains à attendre un soutien plus grand de la part des

116. Cité dans CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, p. 360.

117. HOLMES, *op. cit.*, pp. 310-311.

118. Voir le rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*. John Kirton va jusqu'à prétendre que: «L'internationalisme prôné par Brian Mulroney et Joe Clark constitue la plus récente —et cependant embryonnaire— révolution dans la politique canadienne. «Realism and Reality in Canadian Foreign Policy», p. 6. Voir aussi John HOLMES et John KIRTON (eds), *Canada and the New Internationalism*, Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1988.

119. HOLMES, «The Disillusioning of the Relationship», *op. cit.*, p. 311.

120. *Ibid.*

Canadiens, ce qui les rendrait plus facilement irritables si des différences fondamentales subsistaient sur des sujets tels que l'Amérique centrale. «Pour cette raison, les gouvernements canadiens, anticipant ce genre de réaction se montreront encore plus réticents qu'aujourd'hui à adopter une attitude qu'ils pensent correcte en matière d'affaires étrangères, mais qui, d'une certaine manière, serait conditionnée par leur souci pragmatique d'entretenir des rapports amicaux avec les États-Unis.» Mais «il est très difficile d'évaluer cela ...»¹²¹ Les rapports divergents des libéraux et du NPD sur l'ALE ne traitaient pas directement des problèmes de politique étrangère. Le rapport du comité majoritaire contenait les banalités habituelles (une économie plus forte améliorerait la situation du Canada sur le plan international) et prétendait que rien de ce que contenait l'ALE ne poserait plus de difficultés au Canada «pour faire valoir son point de vue sur des sujets tels que l'Amérique centrale, l'Afrique du Sud et les relations Est-Ouest.»¹²² Holmes écrivait sur un ton ironique que les politiques canadiennes et américaines dans certains de ces domaines-clés avaient en effet certains points communs à la fin de la décennie —«une évolution qui déconcerte sans doute les Canadiens qui ont fait de l'indépendance leur plus grande priorité»—, mais seulement parce que les États-Unis, et non le Canada, prenaient désormais une direction plus modérée et plus constructive.¹²³

À l'époque, les spéculations quant à savoir si le climat de politique étrangère pourrait devenir plus «américanisé», ou même si cela avait une réelle importance, n'ont pas mené très loin. En outre, une autre difficulté provenait du fait que l'ALE suscitait encore des réactions, fussent-elles positives ou négatives, en tant que concept plus que comme un cadre politico-institutionnel ayant ses propres données fondamentales de politique étrangère de nature non commerciale. Il est pourtant bon de rappeler la citation de Holmes qui débutait cet article: le Canada peut négocier sur une base bilatérale et préserver son autonomie «étant donné que nous n'avons pas bradé nos droits et nos ressources pour une durée indéterminée.»¹²⁴ La zone de libre-échange décrite par Lyon en 1975 supposait que «le Canada réclamerait (et pourrait insister sur ce point) des mesures lui permettant d'encourager le développement régional, de protéger ses institutions financières, ses médias et ses artistes, de rechercher de nouveaux investissements étrangers et de contrôler la production et l'exportation de nouvelles formes d'énergie.»¹²⁵ De la même façon, les propositions de la Commission sénatoriale ne portaient pas sur l'agriculture et évitaient les domaines de l'énergie, de l'investissement et des services.¹²⁶ D'un autre côté, la plupart des barrières

121. Comité permanent des affaires extérieures et du commerce extérieur de la Chambre des communes CPAECE, *Procès-verbaux et témoignages*, No 60, 3 décembre 1987, p. 38.

122. CPAECE, *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : Rapport sur les éléments de l'accord présentés à la Chambre des communes* le 5 octobre 1987, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, décembre 1987, p. 65.

123. HOLMES, «The Disillusioning of the Relationship», *op. cit.*, p. 31.

124. HOLMES, «Sovereignty and Independence», p. 11. voir note 1, *supra*.

125. LYON, *Canada-United States Free Trade and Canadian Independence*, p. 4.

126. Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Les relations entre le Canada et les États-Unis*, pp. 44-45.

non douanières prévues dans l'ALE sont devenues depuis un sujet de négociations multilatérales sous l'égide du GATT. Avec un libre-échange qui gagne du terrain, on peut se demander si la politique étrangère ne va pas déperir dans cet environnement beaucoup plus complexe d'intégration continentale et mondiale.

En été 1989, deux analystes canadiens, tous deux partisans d'un ambitieux programme «internationaliste libéral» spécifique, ont révélé dans leurs articles au moins deux réponses possibles. Dans le premier article à paraître, John Godfrey, rédacteur en chef national du *Financial Post*, reprenait l'exemple du provocant Néo-Zélandais David Lange, et insistait sur ce que l'hégémonie et la volonté pouvaient accomplir :

Aux détracteurs de l'Accord de libre-échange canado-américain qui prétendent que le libre-échange signifie une perte inévitable de souveraineté politique au profit du pays le plus fort, Lange offre un point de vue incroyablement différent, inspiré de ses démêlés avec l'Australie... L'expérience de Lange prouve qu'avec les dirigeants politiques appropriés, la coopération économique et l'indépendance politique ne s'excluent pas l'une l'autre. Le problème est que l'actuel gouvernement conservateur d'Ottawa est si admiratif et conciliant vis-à-vis des États-Unis que toute personne sensée pourrait facilement imputer une quelconque perte de souveraineté à l'Accord de libre-échange plutôt qu'aux déficiences intellectuelles de nos gouvernants.¹²⁷

Dans le second article paru quelques jours plus tard, Andrew Cohen, rédacteur en chef de la section des affaires extérieures au *Post* citait l'exemple du ministère des Affaires extérieures (qui faisait des pieds et des mains pour ne pas s'attirer les foudres des États-Unis à propos de l'embargo contre le Nicaragua) et en tirait une leçon différente :

En réalité, dans le domaine des affaires extérieures, le Canada subit les contraintes de sa dépendance vis-à-vis des États-Unis, quels que soient ses revendications d'indépendance... Et cette dépendance va croissant. Certes, le Canada affirme ses points de vue sur les problèmes internationaux – même en Amérique centrale – mais sa marge de manœuvre est limitée. Il ne rompra pas avec Washington – il ne peut pas le faire – comme l'a fait la Nouvelle-Zélande... Le Canada ne doit pas oublier sa position géographique, qui sont ceux qui le défendent et quels sont ses moyens de subsistance. C'est ainsi que sont les choses en 1989, et le libre-échange va consolider cette réalité.¹²⁸

Dans une étude à grande échelle des perspectives de politique étrangère pour le Canada, Cohen conclut : «C'est aujourd'hui le moment ou jamais pour le Canada de faire ses preuves sur la scène internationale. Quelle que soit l'étiquette qu'on lui attribue – puissance intermédiaire, de premier plan ou

127. John GODFREY, «New Zealand offers lessons in leadership», *The Financial Post*, 11 août 1989, p. 9.

128. Andrew COHEN, «Nicaraguan trade rules show us our place», *The Financial Post*, 14 août 1989, p. 12.

principale – le Canada peut indéniablement user de son autorité et de son influence.» Mais en même temps : «Au cours de la prochaine décennie, les pressions exercées sur sa politique vont s'intensifier. Le Canada va se trouver plus que jamais attiré dans l'orbite économique des États-Unis, et il lui sera donc encore plus difficile d'affirmer sa souveraineté politique. Des désaccords interviendront de temps à autre, mais le sentiment de plus en plus fort de proximité et de communauté d'intérêts avec les Américains va probablement éviter une division grave.»¹²⁹

Ces observations à propos de l'autonomie de la politique étrangère canadienne dans cette nouvelle ère de libre-échange, qui demeurent pour la plupart impressionnistes et intuitives, ne sont pas sans rappeler la célèbre parabole du verre d'eau – à moitié plein (aux deux-tiers plein, si l'on en croit Rodrigue Tremblay) ou à moitié vide –. Peut-on encore ajouter de l'eau dans le verre? Est-ce que l'eau se stabilisera inévitablement ou se pourrait-il qu'elle se renverse? Peut-être, d'ailleurs, que le contenu du verre s'est déjà changé en glace? Compte tenu de la courte période qui a suivi la mise en application de l'ALE, il est difficile de définir des tendances très précises. En outre, on peut toujours sélectionner les exemples, et les interpréter ou les façonner à sa convenance, afin de démontrer soit que la politique canadienne s'inscrit de plus en plus dans une vision du monde nord-américaine, soit que nous nous imposons les véritables limites à notre vision des choses. En tout cas, il est important d'au moins commencer à remettre en cause plus systématiquement certaines des affirmations et hypothèses qui ont été avancées jusqu'ici. À cette fin, nous examinerons brièvement cinq propositions.

1^{ère} Proposition : En rendant le Canada plus riche économiquement et en renforçant sa sécurité, l'ALE augmentera ses capacités en matière de politique étrangère.

C'est Peyton Lyon qui a le mieux appuyé cette théorie. En 1987, reprochant à ses collègues spécialistes en sciences politiques leurs trop sombres propos, il déclarait :

Dix milles économistes ne peuvent avoir tort ! Et il n'y a rien de mieux que de l'argent en banque pour favoriser l'indépendance, la capacité de fixer ses propres objectifs et de les atteindre. S'il était plus riche, le Canada pourrait se permettre une politique étrangère plus active. Nous pourrions nous constituer une marine et conserver nos engagements en matière de développement international. Et, plus important encore ... qui peut douter que l'indépendance du Canada à l'extérieur de ses frontières augmentera au point que l'accès à son marché le plus important soit garanti par un traité?¹³⁰

129. COHEN, «Canada's Foreign Policy: The Outlook for the Second Mulroney Mandate,» *Behind the Headlines*, Vol. 46, Printemps 1989, p. 14.

130. Peyton LYON, «CUFTA and Canadian Independence,» dans RIGGS et VELK, *Canadian-American Free Trade*, pp. 197-198.

Ces commentaires ont été faits avant que soient décidés les budgets de 1989 et 1990, avec leurs importantes coupures en matière d'affaires étrangères, d'aide internationale et de défense, qui s'inscrivaient dans les efforts du gouvernement pour réduire la charge de la dette extérieure, souvent considérée comme la plus grande menace pour la souveraineté économique du Canada.¹³¹ Mais le principal problème que pose la 1^{ère} proposition tient au fait qu'elle est entièrement dépendante des performances économiques et de l'«accès» au marché. L'ALE avait à peine célébré son premier anniversaire que les sombres prévisions des économistes annonçaient l'imminence d'une récession au terme de laquelle plusieurs milliers d'emplois risquent de disparaître dans l'industrie.¹³² Et pendant que le Canada passait du dixième au septième rang parmi les dix plus grandes nations commerçantes des années 80, selon un rapport du GATT, il «était à la traîne de la plupart des autres pays à cause de ses performances de l'an dernier (1989). Les exportations n'ont augmenté que de 2 %, comparé à une moyenne de 6,5 % dans le monde, et les importations ont progressé de 7,5 %, la moyenne mondiale s'établissant à 8,5 %.»¹³³ Le volume des exportations canadiennes a effectivement diminué de 0,7 % en 1989, pendant que l'excédent du commerce extérieur chutait à son plus bas niveau depuis 1979.¹³⁴ Le déficit du compte courant a presque doublé de 1988 à 1989 pour atteindre un chiffre record de 19,7 milliards de dollars, compensés par d'importantes entrées d'investissements étrangers.¹³⁵ (En 1975, Lyon pensait qu'une zone de libre-échange permettrait au Canada d'être moins «dépendant des capitaux étrangers».)¹³⁶ Le Tableau I contient plus de données sur les échanges commerciaux de 1987 à 1989.

On peut prétendre que l'ALE génère des avantages certains, masqués par les effets négatifs d'un dollar fort et de taux d'intérêt élevés. De plus, les exportations, particulièrement à destination des États-Unis, ont affiché d'excellents résultats mensuels depuis 1989.¹³⁷ Le milieu canadien des affaires demeure solide, compte tenu de la confiance qu'il témoigne, qu'il accorde à l'ALE à long terme.¹³⁸ Les perceptions de l'opinion publique semblent cependant se faire moins optimistes. Les sondages ont révélé une opposition de

131. Dunnery BEST, «Budget confirms international debt has put new masters in the house,» *The Globe and Mail*, 24 février 1990.

132. James FRANK, «1990 Outlook Increasingly Dismal: Survey of Forecasters,» *Canadian Business Review*, Vol. 17, Printemps 1990, pp. 4-7.

133. «Canada in Seventh Spot among Top World Traders,» *The Globe and Mail*, 22 mars 1990.

134. James RUSK, «Trade Surplus almost Washed away by Import Flood» et «Trade Performance in '89 Worst since 1970s,» *The Globe and Mail*, Report on Business, 17 février 1990.

135. Statistiques Canada, *Le Quotidien*, «La balance internationale des paiements du Canada», Ottawa, 1^{er} mars 1990.

136. LYON, *Canada-United States Free Trade and Canadian Independence*, p. 3.

137. Jill VARDY, «Goods trade back in surplus as exports surge in January,» *The Financial Post*, 21 mars 1990.

138. Il y a dix ans, au cours des séances de la Commission sénatoriale de décembre 1980, l'Association des manufacturiers canadiens craignait que le libre-échange puisse coûter au Canada une partie de son indépendance. Rapporté dans Howard Cody «Canada in 1990», p. 49. Il semble que les doutes exprimés par l'opinion publique ne puissent plus obscurcir l'horizon des milieux d'affaires qui croient fermement à l'ALE.

TABEAU I
Changements annuels de la valeur des exportations et importations de produits canadiens
vers et à partir des principales zones d'échanges commerciaux

| Zone | 1987 | 1988 | | 1989 | | |
|-----------------------|--|---|---|---|---|---|
| | Changement (en %) depuis l'année préc. des exportations canadiennes vers | Changements (en %) des importations de | Changements (en %) des exportations vers | Changements (en %) des importations de | Changements (en %) des exportations vers | Changements (en %) des importations de |
| États-Unis | 3.5 | 3.4 | 5.3 | 11.5 | 2.0 | 6.0 |
| Royaume-Uni | 11.1 | 25.3 | 14.8 | 3.6 | (CEE) | |
| Autres pays de la CEE | 19.1 | 1.0 | 15.3 | 16.8 | 6.9 | -5.2 |
| Japon | 16.5 | -1.0 | 21.7 | 5.9 | 2.7 | 4.1 |
| Autres pays de l'OCDE | 17.4 | 11.5 | 20.3 | 16.8 | 10.3 | 11.8 |
| Tous les autres pays | 3.3 | 8.2 | 24.6 | 8.8 | -12.5 | 12.2 |
| Total | 5.2 | 4.3 | 8.9 | 11.1 | 1.2 | 5.3 |

Source : *Revue de la Banque du Canada*, (Ottawa, décembre 1989) et Statistiques Canada, *Sommaire du commerce international canadien*, (Ottawa, décembre 1989) ; à partir des données saisonnières révisées, sur la base de la balance des paiements, en dollars courants.

plus en plus forte à l'ALE dans chaque province (quoique plus modérée au Québec et en Alberta), où bien peu de gens ont le sentiment de vivre mieux.¹³⁹ Cela pourrait empêcher le Canada de poursuivre les négociations rendues obligatoires par l'accord puisque, comme le faisait observer Habeeb, dans des situations de marchandage dyadique de nature asymétrique, il est «vital pour l'acteur le plus faible de s'assurer que son engagement, qui concerne son hégémonie ou son propre électorat, ne soit jamais remis en question.»¹⁴⁰

Il est également significatif qu'à l'exception d'un dollar canadien élevé et d'une forte augmentation du nombre de Canadiens traversant la frontière pour aller chercher des biens américains moins chers, les deux premières années d'application du libre-échange n'ont pas amené d'accalmie sur le plan commercial. Peter Murphy, responsable américain des négociations sur l'ALE, a prédit que 1990 serait une année difficile à cause des pressions protectionnistes de plus en plus fortes de la part des États-Unis.¹⁴¹ Les pressions s'intensifieront en 1991 si le GATT ne parvient pas à un accord. Il y a plusieurs années, John Holmes, notant que la «perspective séduisante d'une suppression des frontières ... s'estompait, à l'image d'un texte qu'il faut aplanir parce qu'il est trop long, compliqué et rempli de clauses», prévoyait la chose suivante: même si l'on mettait en place un processus plus satisfaisant pour résoudre les conflits commerciaux, les Canadiens devraient s'attendre à ce que «ce nouvel accord multiplie le nombre de conflits plutôt que de le réduire.»¹⁴² L'efficacité du règlement des conflits et des mécanismes institutionnels a elle-même fait l'objet de nombreux conflits au Canada.¹⁴³ Sur le problème crucial du «lien» entre la sécurité de l'accès aux exportations et la libération d'une prédominance commerciale des États-Unis (avec

139. Le sondage Maclean's/Decima de janvier 1990, «An Uncertain Nation: Canada at a crossroads», a révélé que 52 % des personnes interrogées pensaient que le libre-échange était une 'mauvaise' ou une 'très mauvaise' idée, contre 32 % à la suite de l'élection fédérale de 1988.» Maclean's, 1^{er} janvier 1990, p. 36. Un sondage ultérieur publié dans *La Presse* a révélé un renversement de tendance par rapport à 1988, le soutien à l'ALE totalisant 32 % dans le pays, réparti entre les provinces comme suit: Colombie britannique 37 %, Prairies 29 %, Ontario 31 %, Québec 37 %, Maritimes 18 %. «Seuls 32 p. cent des Canadiens appuient encore le libre-échange», *La Presse*, 15 mars 1990. Des sondages plus récents montrent que cette tendance est persistante, et qu'une majorité de Canadiens sont opposés à une expansion de l'accord de libre-échange nord-américain par l'inclusion du Mexique.

140. HABEEB, *Power and Tactics in International Negotiations*, p. 144. Habeeb écrit également: «Entretenir et renforcer les avantages naturels dont on dispose est le moyen le plus efficace d'atteindre ses objectifs», *Ibid.* Certains analystes craignent que le Canada ne brade trop de choses, parce que trop pressé d'aboutir à un accord; cela pourrait poser des problèmes vis-à-vis des exigences potentielles des États-Unis, notamment à propos des «subventions» et de la protection des «industries culturelles». Comparer Gilbert WINHAM, «The Process of Negotiating Canada-US Free Trade: An Interim Assessment», dans MASLOVE et WINER, *Knocking on the Back Door*, pp. 123-134, avec Peter MORICI, «U.S.-Canadian Trade Relations in the 1980s», *American Review of Canadian Studies*, xvii:2, 1987, en partic. pp. 177-178.)

141. Rapporté dans *La Presse*, 5 mars 1990. Voir note 139, *supra*.

142. HOLMES, «The Disillusioning of the Relationship», *op. cit.*, pp. 313-314.

143. Pour des points de vue divergents, voir, par exemple, Denis STAIRS, «A Pig in a Poke», *Policy Options*, Janvier 1988, pp. 6-10; Bruce FISHER, «Politics of FTA trade disputes», *International Perspectives*, septembre/octobre 1988, pp. 17-20; Marc GOLD et David LEYTON-BROWN (eds.), *Trade-Offs on Free Trade: The Canada-US Free Trade Agreement*, Toronto, Carswell, 1988, chap.6.

notamment, la menace que représentent les droits compensatoires), rien n'est encore réglé. En bref, si la 1^{ère} proposition peut se révéler intéressante à long terme, elle ne reçoit tout au plus aujourd'hui qu'un soutien timide. C'est un maigre roseau sur lequel doivent reposer nos espoirs.

2^{ème} Proposition : L'ALE va faire augmenter la dépendance du Canada vis-à-vis des États-Unis en matière d'exportations, ce qui aura pour effet de réduire sa marge d'indépendance sur le plan international.

Les données couvrant la totalité des années 80 (voir Tableau II) montrent en effet les signes d'une dépendance en matière d'exportations qui a augmenté de 1980 à 1985, période critique, pour diminuer globalement par la suite. En pourcentage du PIB, le niveau des exportations canadiennes vers les États-Unis en 1989 avoisinait la moyenne de la période 1980-83; et si l'on considère les exportations de biens et services vers tous les pays, le coefficient de cette dépendance par rapport au PIB était en fait bien inférieur en 1989 qu'en 1980. De plus, au cours des années qui ont précédé l'ALE, c'est-à-dire 1980 à 1984, à un moment où les relations canado-américaines étaient difficiles, le volume des exportations canadiennes a presque doublé, en comparaison avec la croissance pratiquement nulle qu'on observe depuis 1988.¹⁴⁴ Des facteurs tels que les taux de change et la concurrence globale constituent à l'évidence la clé de la force relative du Canada pour le commerce international.

Il est encore moins probable que le comportement du Canada sur la scène internationale puisse, d'une manière ou d'une autre, dépendre de l'évolution des statistiques commerciales. Si l'on se sert des votes de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGA) comme d'un indicateur, on constate que les États-Unis et le Canada ont la plupart du temps exprimé des opinions similaires depuis les années 40. En moyenne, le vote du Canada est en accord avec celui des États-Unis bien plus souvent que celui d'autres «dépendances économiques» situées en Amérique latine et centrale, et certainement plus souvent aussi que les pays nordiques, soi-disant si «conciliants». Cela semble aller dans le sens de Richardson et Kegley, cités plus haut, pour qui un climat prolongé de vulnérabilité commerciale de nature asymétrique obligerait encore plus un pays à se conformer aux politiques étrangères de son puissant partenaire. Pourtant, le fait que d'importants accords puissent être conclus aux Nations Unies n'est pas surprenant, étant donné le rôle du Canada au sein de l'OTAN et sa participation au sommet du Groupe des 7.

144. Kimon VALASKAKIS note qu'une «lune de miel politique» et une superstructure légale complexe ne constituent «ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour établir des liens commerciaux étroits». *Canada in the Nineties: Meltdown or Renaissance?*, Ottawa, World Media Institute Inc., 1990, p. 24.

TABLEAU II
Signes de la dépendance du Canada en matière d'exportations
De 1980 à 1989

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Produits exportés vers les EU en % des exportations totales | 63.87 | 66.40 | 68.84 | 73.31 | 76.18 | 78.78 | 77.86 | 76.58 | 73.91 | 74.66 |
| Produits exportés vers les EU en % du produit intérieur brut (PIB) | 15.80 | 15.76 | 15.52 | 16.36 | 19.07 | 19.62 | 18.49 | 17.55 | 16.90 | 15.99 |
| Total des produits exportés en % du PIB | 28.26 | 27.21 | 25.81 | 25.50 | 28.34 | 28.23 | 27.24 | 26.24 | 26.14 | 25.00 |

Source: *Revue de la Banque du Canada*, (décembre 1989) ; Statistiques Canada, *Sommaire du commerce international du Canada*, (décembre 1989), et *The Daily*, (1^{er} mars 1990).

La «servilité» du Canada est moins poussée que celle des principales puissances européennes.¹⁴⁵ En outre, comme l'ont montré Lyon et Tomlin, les votes de l'ONU sont un «témoin peu fiable de l'état général des relations entre (le Canada et les États-Unis) sur des problèmes de nature purement bilatérale.»¹⁴⁶

Le Tableau III présente les votes de l'UNGA qui ont fait l'objet d'un accord entre le Canada et les États-Unis au cours des années 80. Le chiffre élevé atteint en 1980 correspond aux derniers mois du mandat de Jimmy Carter. Mais ce sont les creux de 1988 et 1989 qui sont (les) plus intéressants. Avant cela, Holmes avait déjà noté que «les prises de position du Canada à l'ONU au cours des années Mulroney étaient différentes de celles des États-Unis, de façon plus marquée que durant d'autres périodes.»¹⁴⁷ C'est du reste ce que confirment les chiffres. Le consensus entre Canadiens et Américains se faisait à 77,2 % entre 1980 et 1984, contre seulement 66,8 % de 1985 à 1989. La figure 1, qui compare les tendances des années 80 en ce qui concerne les votes à l'ONU avec celles relatives à la dépendance en matière d'exportations, ne démontre aucunement qu'il existe une corrélation, appuyée par des statistiques, entre ces deux éléments. Étant donné que, pour évaluer jusqu'à quel point le Canada se distingue et s'affirme en matière de politique étrangère, il faut prendre en compte bien d'autres facteurs que les seules fluctuations d'un niveau de dépendance en matière d'exportations généralement élevé; les conclusions auxquelles aboutit la 2^{ème} proposition semblent trop simplistes et quelque peu douteuses pour être véritablement utiles.

3^{ème} Proposition : L'ALE va entraîner une domination bilatéraliste de la politique étrangère, lui donnant une orientation globalement «pro-américaine».

Au cours des années 80, la politique commerciale était l'une des clés de voûte de la politique étrangère d'Ottawa, à tel point que l'ex-mandarin Allan Gotlieb, qui fut l'un des architectes de l'actuel Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada (AECEC), se plaignait, dans ses chroniques du *Globe and Mail*, du fait que les Ministères accordaient de moins en moins d'attention aux objectifs diplomatiques traditionnels et n'en avaient du reste plus les moyens. Cela date d'avant l'ALE, bien qu'on puisse prétendre que

145. À propos du contexte d'après-guerre, voir LYON et TOMLIN, *Canada as an International Actor*, chap. 9. Voir aussi RICHARDSON et KEGLEY, note 57, *supra*. Dans une étude de David Protheroe sur les convergences de vue entre le Canada et les États-Unis lors des votes de l'ONU en 1985, on peut comparer les 69,8 % qui rapprochent le Canada des EU avec les chiffres des autres groupes de pays : grandes puissances de l'OCDE 80,8 % (à l'exception des EU); puissances intermédiaires du Nord 50,4 %; puissances intermédiaires d'Amérique latine 16,5 %. Cf Bernard Wood, *The Middle Powers and the General Interest*, Ottawa, Institut Nord-Sud, juillet 1988, Tableau 2, p. 27.

146. LYON et TOMLIN, *op.cit.*, p. 178.

147. HOLMES, «The Disillusioning of the Relationship», p. 311. Ce motif de divergence a été mentionné dans ses discours par le premier Ministre Mulroney, qui y voyait une preuve évidente de l'indépendance canadienne.

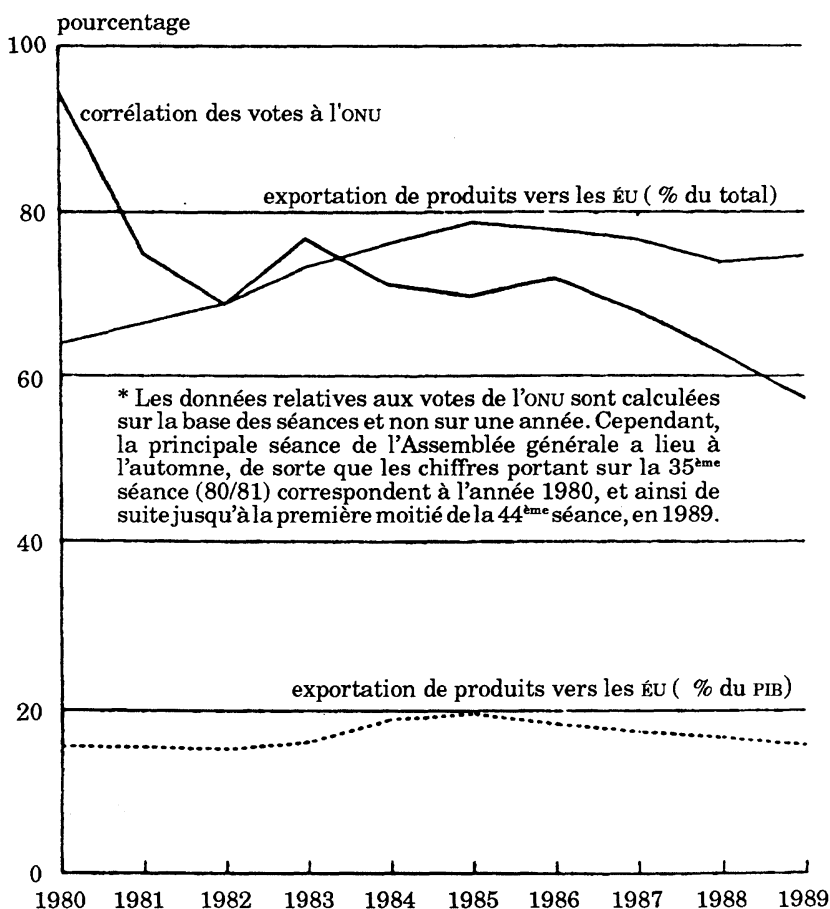
TABLEAU III
Convergence de vue entre le Canada et les États-Unis lors de l'Assemblée générale
des Nations Unies, 35^{ème} à 44^{ème} séance, 1980-1989

| | 1980/81 | 1981/82 | 1982/83 | 1983/84 | 1984/85 | 1985/86 | 1986/87 | 1987/88 | 1988/89 | 1989 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------|
| Pourcentage d'accord* entre les votes canadiens et américains sur des sujets susitant la controverse: | 94.4 | 75.0 | 68.8 | 76.8 | 71.2 | 69.8 | 72.0 | 67.9 | 62.8 | 57.2 ¹ |

(1) Données préliminaires basées sur la 44^{ème} séance de l'Assemblée générale, de septembre à décembre 1989 ; elles incluent les abstentions communes.
Sources : Pour les 35^{ème} et 37^{ème} séances – *Index des débats de l'Assemblée générale*, New York, United Nations, 1981-83 ; pour les 38^{ème} à 43^{ème} séances – United States Department of State, *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*, Washington, D.C., 1984-89 ; pour la 44^{ème} séance – *Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale lors de la première partie de sa quarante-quatrième séance*, New York, United Nations Department of Public Information, Janvier 1990.

*Nota : Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution. Sauf mention contraire, ils s'inscrivent dans la méthodologie du Département d'État américain, qui ne prend en considération que les accords avec les points de vue américains, sanctionnés par un Oui ou un Non lors des votes concernés. Dans l'évaluation des convergences de vue entre le Canada et les États-Unis, il faut noter ce qui suit : de nombreuses résolutions et décisions très importantes sont aujourd'hui adoptées par consensus, beaucoup plus souvent que par le passé. Si les votes entraînant un consensus, soit environ les deux tiers du total en 1988, étaient inclus, l'ensemble des votes des autres pays témoignant d'une convergence de vue avec les États-Unis serait passé de 15,4 % à 74,5 % ; en général, les Canadiens sont plus souvent d'accord avec les États-Unis lors de votes-clés de l'Assemblée générale, et sur les résolutions du Conseil de Sécurité, qu'ils ne le sont sur une base plus globale. Les pourcentages considérés tels quels peuvent donc induire en erreur et de plus, ils ne tiennent pas compte du fait que la nature des problèmes peut avoir changé. Si l'on en croit les analyses officielles des États-Unis, l'ONU a soutenu plus souvent les prises de position américaines sur des problèmes-clés à la fin de la décennie qu'au début des années 80.

FIGURE 1
Comparaison entre les tendances vers
une dépendance des exportations canadiennes
et les convergences de vue entre Canadiens
et Américains lors des votes de
l'Assemblée générale de l'ONU



Source : Tableaux II et III

l'Accord a accéléré les choses. Les modifications apportées à la distribution des ressources et du personnel au sein de l'AECEC ont été minimales depuis 1988 (voir le tableau IV), et elles ne sont pas attribuables à l'ALE, en dépit des considérations freudiennes glissées dans l'édition 1990-91 des principales estimations ministérielles!¹⁴⁸

De surcroît, l'actuelle politique étrangère ne peut être uniquement qualifiée de «bilatéraliste». Holmes faisait remarquer que «les Américains ont toujours envisagé le «libre-échange» avec le Canada dans le contexte de nouvelles rencontres du GATT, laissant aux Canadiens le soin de modérer leurs espoirs d'une solution bilatérale.»¹⁴⁹ Il n'a jamais fait aucun doute que le Canada soutient le sommet tourmenté du GATT en Uruguay, où de nombreux pays doivent relever des défis similaires à ceux qu'il a déjà connus dans ce contexte bilatéral.¹⁵⁰ En janvier 1986, l'Institut Nord-Sud s'inquiétait de «l'emportement des bilatéralistes indépendants, qui ont exercé de très fortes pressions pour obtenir un accord de libre-échange avec Washington et ont fort peu de temps à consacrer à ce qu'ils considèrent comme des problèmes secondaires, touchant le commerce multilatéral ou l'indépendance de la politique étrangère.»¹⁵¹ Il semble que l'ALE n'ait que très peu d'effets susceptibles de dénaturer le commerce, et en 1989, le gouvernement a du reste adopté une stratégie qu'il a appelée «Horizon le monde». Ottawa partage au moins partiellement les préoccupations des analystes indépendants de politique étrangère: «Avec une Europe qui se consolide, et compte tenu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ... il est impératif pour le Canada de rechercher des relations qui viennent contrebalancer cette dernière.»¹⁵² Dans ses discours, le Premier ministre a insisté sur un multilatéralisme s'appuyant sur le GATT et mis en garde ses interlocuteurs contre la constitution du monde en blocs protectionnistes géants. En outre,

148. Le nom du ministère figurant sur la tranche de la première édition des livres bleus consacrés à la «III^{ème} partie» des Estimations a été imprimé par erreur comme «Affaires extérieures et Libre-échange Canada».

149. HOLMES, *op. cit.*, p. 315. Cette double approche est expliquée en détail dans SCHOTT, *United States-Canada Free Trade*, en partic. p. 35. Voir aussi SCHOTT et Murray SMITH (éd.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington et Ottawa, Institute for International Economics et Institut de recherches politiques, 1988.

150. Un analyste canadien spécialiste du commerce a posé la question suivante: «Est-il possible pour les nations pauvres ou de petite taille d'atteindre un niveau élevé d'intégration commerciale avec les nations importantes ou riches, sans brader leur souveraineté de manière inacceptable, au détriment des affaires étrangères, de leur politique intérieure et de leur politique sociale?» Fred BLASER, «GATT necessary for orderly trade», *The Financial Post*, 1^{er} mars 1990. On ne sait pas encore quels avantages le Canada pourra tirer de l'ALE, dans ce climat de négociations transnationales à grande échelle.

151. *Review '85 / Outlook '86, Multilateralism: Still the First Option for Canada*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1986, p. 1. comparé à *Review '89 / Outlook '90, The Nervous Nineties*, l'Institut, 1990, qui laisse pratiquement de côté le problème «bilatéral».

152. John LAMB cité dans «Toward 2000: Canada may be pushed aside as regional blocs emerge», *The Ottawa Citizen*, 6 janvier 1990, p. 11.

d'après lui, l'ALE «n'est pas plus mercantiliste qu'exclusif. Et, contrairement à ce que l'on observe en Europe, la motivation des Nord-américains était, et demeure exclusivement économique, et non pas également politique.»¹⁵³

Les faits déjà exposés dans la 2^{ème} proposition suggèrent autre chose qu'une possible orientation pro-américaine d'autres aspects de la politique étrangère comme conséquence de l'ALE; de plus, lorsque les Conservateurs ont accédé au pouvoir en 1984, ils promettaient déjà de «super» relations bilatérales.¹⁵⁴ Jusqu'à maintenant, un seul autre pays, Israël, partage une zone de libre-échange avec les États-Unis, et cette situation n'est pas vraiment comparable.¹⁵⁵ Récemment, les pressions répétées en faveur d'un accord trilatéral impliquant le Mexique ont ravivé les espoirs que nourrissait Ronald Reagan d'un «Accord nord-américain». Cependant, la façon dont le Canada participerait à une négociation guidée par des impératifs américains et mexicains soulève de nombreuses questions, qui demeureraient sans réponse à la fin de 1990. Et pendant que de nombreux Canadiens craignent d'être absorbés encore plus dans un bloc économique américain, on commence juste à explorer les possibilités d'une association entre le Canada et le Mexique.¹⁵⁶

En 1989, la décision du Canada de devenir finalement membre à part entière de l'Organisation des États américains (OEA) a également éveillé quelques suspicions, en particulier lorsque le Premier ministre s'est empressé d'approuver l'invasion américaine du Panama. Mais si l'on interprète plus objectivement cette décision, largement soutenue par les États latino-américains,¹⁵⁷ on peut y voir une occasion pour le Canada d'accentuer son rôle indépendant dans les Amériques et d'exercer activement ce rôle»,¹⁵⁸

153. Brian MULRONEY, «Les blocs commerciaux des trois grands menacent l'économie mondiale», *Discours canadiens*, décembre 1989, p. 26; également Rosemary SPEIRS, «PM tous closers trade ties to Europe», *Toronto Star*, 10 mars 1990. De toute évidence, le gouvernement craint que l'ALE ne soit perçu comme susceptible d'affecter le multilatéralisme ou de déséquilibrer les relations commerciales du Canada. Dans le monde, on continue cependant à redouter les conséquences à plus long terme d'une augmentation du nombre de zones de libre-échange dans le système commercial international (système où les échanges entre le Canada et les États-Unis ne représentent que 2,6 % du commerce mondial). Voir la discussion dans l'«*Enquête sur l'économie mondiale en 1989*», New York, Nations Unies, 1989, pp. 49-50.

154. Voir note 116, *supra*.

155. Israël est un État «client» stratégique d'une manière très différente du Canada, et personne ne s'avancerait à dire que sa politique étrangère satisfait toujours les désirs de Washington. Sur le plan purement commercial, l'entente États-Unis-Israël semble également être une bénédiction pour les deux parties. Voir Moshe GOLDBERG *et al.*, «An Analysis of the American-Israeli Free Trade Area Agreement», *The World Economy* 11:2 juin 1988, pp. 281-300.

156. La visite de Mulroney au Mexique en mars 1990, les sommets Bush-Salinas et les efforts répétés des groupes de pression, auxquels s'ajoute une situation d'impasse pour la réforme commerciale du GATT, ont multiplié les attentes et exacerbé les sentiments par rapport à une telle éventualité de bloc continental. Mais les décisions-clés qui doivent être prises en 1991 sont loin d'être un fait accompli.

157. Linda HOSSIE, «Expectations high for Canadian role in OAS», *The Globe and Mail*, 26 Octobre, 1989.

158. Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce extérieur de la Chambre des communes, «*Procès-verbaux et témoignages*», Ottawa, Numéro 35, 6 février 1990, p. 7.

auquel on n'a du reste pas accordé une grande attention dans le passé.¹⁵⁹ Une récente étude portant sur la politique canadienne en Amérique centrale, qui observait au cours des années 80, la remise en question par les Canadiens de cette mentalité de «nation disciple», en arrivait à la conclusion suivante: «Durant une courte période, soit de 1982 à 1984, il est apparu qu'Ottawa sondait le terrain en vue d'adopter une position beaucoup plus indépendante vis-à-vis de l'Amérique centrale; mais depuis l'arrivée du gouvernement Mulroney, cette idée est partiellement tombée aux oubliettes.»¹⁶⁰ Il est peut-être intéressant de noter que le terrain a été préparé pour les négociations sur l'ALE entre 1982 et 1984, et que le plus fort des critiques à l'égard de la politique canadienne en Amérique centrale, dont on disait qu'elle était trop proche de celle des États-Unis, a sans doute été observé en 1980-81, qui furent précisément les années du «nationalisme économique» à Ottawa. En tout cas, l'idée d'un «retrait» du Canada n'est pas très convaincante. Ainsi que l'indiquait le ministre des Affaires extérieures, Joe Clark, au moment où il défendait la nouvelle politique de son gouvernement à l'égard de l'Amérique latine:

C'est un nationalisme bien étrange que celui qui nous demande de nous tenir à l'écart de certains domaines internationaux – des organisations telles que l'OEA, par exemple – parce que nous pourrions avoir à nous mesurer à Washington... Une telle neutralité reflète une mentalité de colonisés.

Il est pervers de prétendre que, chaque fois que le Canada *est d'accord* avec Washington, il invoque pour cela des raisons *américaines*. Les intérêts canadiens ne correspondent pas systématiquement avec ceux des États-Unis. Mais ils ne s'y opposent pas non plus systématiquement.¹⁶¹

Si la 3^{ème} proposition fait état d'un risque évident, il semble qu'elle soit plus sérieuse qu'on ne l'a cru jusqu'à maintenant (on l'assimilait en effet à un ensemble de suppositions personnelles).

4^{ème} Proposition: L'ALE va affecter le Canada et la façon dont son rôle et son influence sur la scène internationale sont perçus à l'étranger

Ainsi que l'a montré la deuxième partie du présent article, la question de savoir si le Canada exerce ou non un réel pouvoir dans le monde, et quel

159. Cf. Robin WINKS, «Canada and the Three Americas,» dans Lamont et Edwards, *Friends So Different*, pp. 251-261.

160. Peter McFARLANE, *Northern Shadows: Canadians and Central America*, Toronto, Between the lines, 1989, p. 230.

161. Joe CLARK, «Notes destinées à un discours sur la politique canadienne vis-à-vis de l'Amérique latine, présenté à l'Université de Calgary», 1^{er} février 1990, p. 3. Plus tôt, en justifiant la décision du Canada de devenir membre de l'OEA, Clark déclarait que: «Depuis la signature du traité de libre-échange, le Canada peut manifester plus d'indépendance face à Washington en matière de politique extérieure.» Tel que rapporté dans *La Presse* du 11 octobre 1989. Que le fait d'appartenir à l'OEA soit ou non une étape logique dans le prolongement de l'ALE, les latino-américains espéraient clairement qu'il ajouterait à l'influence dominante des États-Unis au sein de l'OEA.

statut il y occupe, a toujours provoqué des divisions. La réaction qu'a suscitée l'initiative commerciale dans les autres pays, au travers de leur politique étrangère, a été relativement favorable dans l'ensemble (à l'exception d'une analyse soviétique datant de 1986, d'après laquelle le Canada était attiré dans l'empire économique américain; on avait sans aucun doute oublié ce jugement en 1989, lorsque le premier ministre Mulroney a été reçu à bras ouverts au Kremlin).¹⁶² En juin 1988, les participants au sommet du Groupe des 7 à Toronto ont approuvé l'ALE, et en mai 1989, le Parlement européen votait une résolution qui saluait son entrée en application, supposant tout simplement qu'un tel accord visait à renforcer le multilatéralisme et à promouvoir les échanges commerciaux. Certains pourraient prétendre que les Européens considèrent les Canadiens comme des Nord-américains. Dans une étude réalisée pour le Congrès américain, où l'on pouvait lire que «le rôle du Canada dans le monde pourrait être affecté par les perceptions qu'en ont les pays étrangers», on relève des propos équivoques :

D'une part, l'influence du Canada et ses possibilités d'intervenir en toute indépendance dans le monde pourraient augmenter s'il renforçait sa puissance économique grâce à un marché américain plus sûr. Mais d'un autre côté, cet accord commercial pourrait avoir l'effet inverse. La plupart des pays assimilent déjà pratiquement le Canada aux États-Unis. Si ces derniers vont vers une plus grande intégration économique, les autres nations risquent encore plus de penser que les deux pays mènent des politiques identiques.¹⁶³

Denis Stairs voyait là un réel danger: «Des impressions de ce genre – qui posent problème aujourd'hui aux responsables canadiens des affaires étrangères – pourraient restreindre sérieusement la marge de manœuvre d'Ottawa sur le plan diplomatique et lui poser de plus en plus de problèmes pour faire entendre sa voix.»¹⁶⁴ Il a déclaré à la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet d'accord: «Il sera extrêmement difficile de persuader les autres pays, lors des rencontres multilatérales, que nos intérêts et nos prises de position diffèrent beaucoup de ceux des Américains, et notre effort diplomatique n'en sera que beaucoup plus difficile.»¹⁶⁵

Si ses craintes paraissent exagérées, elles ne sont pas néanmoins sans fondement. Les récents sondages indiquent que l'opinion publique canadienne est très divisée sur des sujets tels que l'adhésion à l'OEA, ou le soutien inconditionnel du Premier ministre à l'invasion du Panama, dont on se demande s'ils témoignent d'une politique étrangère s'inscrivant un peu trop dans le prolongement de celle de Washington. Il existe bien peu d'éléments susceptibles de prouver qu'un grand nombre de Canadiens croient de plus en

162. L. BAGRAMOV et U. POPOV, «Free Trade in North America and Canada's Sovereignty», *International Affairs*, Moscou, mars 1986, pp. 81-88.

163. Raymond AHEARN et Francis MIKO, «US.-Canada Free Trade Agreement: International Implications», Washington, CRS Report for Congress, 30 mars, 1988, p. 17.

164. STAIRS, «Free trade – another view», *op. cit.*, p. 8.

165. Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce extérieur de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, Numéro 60, 3 décembre 1987, p. 38.

TABEAU IV
Distribution des ressources et du personnel canadien en matière d'affaires étrangères,
par région et par année fiscale, de 1986-87 à 1990-91

| | 1986-1987 | Chiffres exacts | 1987-88 | Chiffres exacts | 1988-89 | Chiffres exacts | 1989-90 | Prévisions | 1990-91 | Estimations |
|---|-----------|--------------------|---------|--------------------|---------|--------------------|---------|------------|---------|-------------|
| | \$ | (A-P) | \$ | (A-P) | \$ | (A-P) | \$ | (A-P) | \$ | (A-P) |
| Ressources financières et années-personnes, en pourcentage du total des activités bilatérales des ministères | | | | | | | | | | |
| États-Unis | 16.5 | (14.8) | 14.2 | (14.6) | 12.8 | (13.9) | 12.7 | (14.4) | 12.3 | (13.9) |
| Europe | 27.7 | (29.1) | 27.7 | (28.4) | 25.8 | (28.0) | 21.7 | (25.3) | 22.7 | (25.5) |
| Asie et régions du Pacifique | 19.0 | (20.8) | 18.5 | (21.1) | 17.7 | (21.2) | 16.9 | (20.5) | 19.2 | (21.0) |
| Afrique et Moyen-Orient | 13.5 | (16.5) | 12.7 | (17.1) | 14.7 | (17.4) | 15.4 | (19.5) | 15.5 | (19.6) |
| Amérique latine et Caraïbes | 9.6 | (13.0) | 8.7 | (13.1) | 8.5 | (13.3) | 9.0 | (13.2) | 10.6 | (13.2) |

Source : Affaires étrangères Canada, *Principales estimations, III^{ème} partie du Plan de dépenses*, (Ottawa, annuel).

Nota : Les pourcentages ne totalisent pas 100, parce que l'ensemble des ressources physiques affectées aux relations bilatérales et aux différents programmes d'activités n'ont pas été incluses, puisqu'elles ne sont pas réparties par région.

plus, ou bien de moins en moins, à la capacité de leur pays à participer de son mieux aux événements internationaux. Pourtant, un sondage d'opinion Maclean's/Decima, réalisé en juillet 1989 au Canada et aux États-Unis, a révélé une tendance plutôt surprenante. On a demandé aux gens quelle serait leur réaction si «le Canada et les États-Unis adoptaient une politique commune en matière de défense et d'affaires étrangères»; 35 % des Canadiens et 73 % des Américains ont exprimé leur soutien à cette idée. Seulement 24 % des Canadiens et 4 % des Américains y étaient fermement opposés.¹⁶⁶ La 4^{ème} proposition ne constitue sans doute pas une menace immédiate, mais elle demande qu'on s'y intéresse de plus près.

5^{ème} Proposition : L'ALE va affaiblir l'État canadien et assimiler encore plus les Canadiens aux Américains, réfrénant ainsi la volonté nationale d'afficher une politique étrangère différente aux yeux du monde.

Cette dernière proposition fait une synthèse des conséquences possibles de l'Accord qui sont, d'après Denis Stairs : directes ; indirectes, au premier degré ; et indirectes, au deuxième degré.¹⁶⁷ Il est clair que l'ALE limite directement les choix politiques du Canada, à la fois sur le plan intérieur et extérieur, dans des domaines tels que les ventes de sources d'énergie et la révision des investissements étrangers, dont les textes de l'Accord font mention. Si l'on va plus loin et que l'on veut évaluer les possibles effets indirects sur l'État canadien et sur sa future autonomie, il faut surtout se fier aux études qui ont été réalisées sur l'importance des conséquences de l'application de l'ALE sur le plan de l'intégration, et éventuellement sur le plan politique. Plusieurs études prévisionnelles réalisées récemment en arrivent à des conclusions plutôt dramatiques, suggérant que les courants économiques Nord-Sud de plus en plus forts, auxquels s'ajoute la fragmentation ou la «balkanisation» Est-Ouest, pourraient bien sonner le glas du Canada, du moins tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ce n'est pas une théorie vraiment nouvelle, et elle a été récemment remise au goût du jour par ceux qui voient dans le rapprochement entre l'ALE et l'Accord du Lac Meech (et désormais dans les conséquences déchirantes de son échec) un motif d'affaiblissement, peut-être fatal, des pouvoirs du gouvernement national.¹⁶⁸ Les

166. «Portrait of Two Nations», Special Report, *Maclean's*, 3 juillet 1989, p. 49.

167. Il faut chercher les conséquences directes «dans les clauses mêmes de l'ALE»; au premier degré, les conséquences indirectes résultent «de certains changements dans la configuration des forces politiques pertinentes ... que l'ALE pourrait faire progresser; au deuxième degré, ces conséquences indirectes «résultent de changements dans la philosophie officielle du Canada, que l'ALE pourrait bien encourager tout spécialement.» STAIRS, «The Impact on Public Policy: A Leap of Faith», dans GOLD et LEYTON-BROWN, *Trade-offs on Free Trade*, pp. 454-455.

168. À propos d'un avertissement de la première heure, voir Garth STEVENSON, «Continental Integration and Canadian Unity», dans AXLINE, *Continental Community?*, chap. 8. À propos du rapprochement historique des deux éléments, voir Roger GIBBINS, «Canadian Federalism: The Entanglement of Meech Lake and the Free Trade Agreement», *Publius* Vol. 19, Été 1989, pp. 185-198; également GOLD et LEYTON-BROWN, *op. cit.*, chap. 5 et 13.

futuristes vont plus loin encore. Dans *American Renaissance*, on prédit que le Québec sera indépendant et que quatre provinces deviendront des États américains d'ici à l'an 2000.¹⁶⁹ Dans *Canada in the Nineties*, on s'inquiète de la décentralisation intérieure et des forces centrifuges combinées avec «toute une gamme d'options d'intégration (qui sont) susceptibles d'apparaître dans les années quatre-vingt-dix. Les deux forces en présence de l'économie mondiale sont la «mondialisation» et le continentalisme, ... la force la plus puissante, en ce qui concerne le Canada, est le continentalisme, qui le rapproche d'un destin inéluctable, destin qui, dans l'Amérique du Nord du dix-neuvième siècle, était déjà amorcé.»¹⁷⁰

Si ces scénarios de rupture politique interne et d'union politique bilatérale semblent quelque peu tirés par les cheveux, on les présente néanmoins comme des options à considérer. Même les spécialistes les plus qualifiés ne s'entendent pas sur le sujet. Malant et Mount concluent: «La véritable image que projettent les relations canado-américaines n'est sans doute plus celle de la souris et de l'éléphant se disputant (c'est l'éléphant qui a le dessus dans ce cas-ci), mais celle du papillon de nuit qui s'est trop approché de la flamme (dans ce cas-là, c'est le papillon qui a pris l'initiative).»¹⁷¹ Stairs se demande si les Canadiens ne devraient pas commencer à envisager une forme bilatérale de souveraineté, dans le cadre d'une association économique. Psychologiquement, il s'agirait de «jeter l'éponge», après avoir envisagé pendant plus de 200 ans, en dépit de la résistance de forces économiques incroyables, d'établir et de préserver une communauté sociale et politique qui se distingue clairement de celle des États-Unis.» Est-ce que l'ALE peut provoquer un changement de mentalité et «modérer cette volonté farouche d'assurer la survie de la nation qui les caractérise encore»? Se pourrait-il que les Canadiens «nous offrent la possibilité d'utiliser leur souveraineté de manière vraiment différente?»¹⁷²

De telles prédictions quant à la possible extinction de la culture politique spécifique au Canada ou de sa philosophie s'aventurent sur un terrain dangereux. Les considérations sociologiques et les diverses attitudes observées tendraient plutôt à soulever des questions qu'à fournir des réponses à ces craintes. Dans un ouvrage récent, on faisait encore observer la «division continentale» (chez les Canadiens – pour leur part, les Américains aiment à croire que leurs valeurs «sont toujours en harmonie avec les aspirations populaires de tout le monde»), tout en notant cependant que la Charte des Droits et Libertés de la Constitution de 1982 pouvait certainement avoir une influence «américanisante» plus forte que n'importe quel accord commercial.¹⁷³ Les sondages Maclean's/Decima cités plus haut révèlent des résultats

169. Marvin CETRON et Owen DAVIES, *American Renaissance: Our Life at the Turn of the 21st Century*, Toronto, McClelland et Stewart, 1989.

170. Kimon VALASKAKIS, *Canada in the Nineties*, 2.

171. Edelgard MAHANT and Graeme MOUNT, *An Introduction to Canadian-American Relations*, 2^e éd., Scarborough, Nelson Canada, 1989, p. 300.

172. STAIRS, «Free trade – another view», *op. cit.*, p. 8.

173. Seymour Martin LIPSET, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Toronto, Canadian-American Committee, 1989, p. 226.

intrigants : une nette majorité des Canadiens interrogés pensent que Canadiens et Américains sont «généralement» ou «essentiellement» identiques; un nombre égal de ces personnes soutiennent ou rejettent l'idée d'une monnaie commune pour les deux pays; un nombre de plus en plus important (16 % à l'échelle du pays, 25 % au Québec et 27 % à Terre-Neuve) sont favorables à ce que leur province devienne un État américain; et parmi la communauté francophone du pays, 27 % des gens soutiennent un rattachement aux États-Unis.¹⁷⁴ Si l'on associe de tels résultats au soutien grandissant à l'indépendance du Québec, il serait bien malvenu de faire de l'auto-satisfaction. L'enquêteur Allan Gregg, lui-même conservateur, admet être perturbé par le fait que les convictions des Canadiens risquent de devenir plus uniformes, et que ce qui fait l'originalité du Canada ne soit plus alors la volonté de «se montrer plus généreux, plus tolérant, plus pacifique.»¹⁷⁵ La politique étrangère canadienne est-elle également en train de perdre ce que Hockin appelait son côté «fédéraliste» déterminé?¹⁷⁶

Personne ne peut être certain que nous n'assistons pas en fait à de profonds changements. Ainsi que l'écrivait Holmes à la fin de ses jours : «Les Canadiens gardent peut-être à l'esprit la possibilité d'une ultime solution : demander à devenir membre de la fédération américaine.»¹⁷⁷ La 5^{ème} proposition pourrait bien alors devenir une prophétie qui, étrangement, se suffit à elle-même. Mais est-ce probable? Je ne le crois pas. Ainsi que l'ajoutait Holmes : «Le débat passionné portant sur la question des échanges commerciaux a pourtant révélé que ce 'destin inéluctable' n'est pas exactement un problème d'actualité aux États-Unis.... Les différences entre les deux nations sont entretenues des deux côtés.» Ce Canadien croit encore en quelque chose, y compris dans la politique étrangère. Le fait de réaliser que «les Américains ne veulent pas véritablement s'approprier le Canada peut... encourager les

174. *Maclean's*, 3 juillet 1989, pp. 49-50; 1^{er} janvier 1990, p. 38. Des sondages de juillet à ceux de janvier, le soutien à un rattachement aux États-Unis a augmenté de 2 p. cent, à la fois à l'échelle du pays et au Québec. Au Québec, les désillusions nées de l'impasse du Lac Meech semblent expliquer ce chiffre. Voir David JOHNSTON, «New Quebec political party sees province as 51st state», *The Ottawa Citizen*, 21 juillet 1989.

175. Cité dans Peter NEWMAN, «A frightening threat to Canadian values», *Maclean's*, 26 mars, 1990, p. 54.

176. Voir Thomas HOCKIN, «Federalist style in International Politics», dans CLARKSON, *An Independent Foreign Policy for Canada?*, pp. 119-134. Dans une autre étude, Hockin décrivait les anciennes «recherches d'occasions morales dans certaines constellations internationales» comme la «tendance volontariste» de la politique étrangère canadienne. «The Foreign Policy Review and Decision Making in Canada», dans Lewis HERTZMAN *et al.* (eds.), *Alliances and Illusions*, Edmonton, M.G. Hurtig, Ltd., 1969, p. 95. Quinze ans plus tard, Hockin se retrouvait co-président du Comité parlementaire auquel on doit un nouvel appel à l'«internationalisme constructif». Voir *Indépendance et internationalisme*, chap.4. Comparer cela avec le sondage *Maclean's*/Decima de janvier 1990, qui a révélé que presque deux tiers des Canadiens s'opposaient à ce que leur pays soutienne financièrement le processus de réforme en Europe de l'Est. *Maclean's*, 1^{er} janvier 1990, p. 42. Les sondages réalisés avant l'adoption du budget ont également montré qu'une majorité des personnes interrogées (pour au moins les deux tiers) était favorable à des réductions de l'aide aux pays en développement, ce qui permettrait de réduire le déficit.

177. HOLMES, «The Disillusioning of the Relationship», p. 316.

Canadiens à adopter des approches plus rationnelles pour ce qui est de l'organisation d'un continent irrévocablement divisé par quatre siècles d'histoire et par l'accumulation de divers intérêts régionaux et culturels.»¹⁷⁸

Même si l'on évalue ses effets probables sur l'asymétrie des pouvoirs et la vulnérabilité des États, par exemple, l'ALE pourrait avoir un impact salulaire; on pense au «manque de présence d'esprit» dont parlait Holmes et au «manque» provoqué, d'après Wright, par l'incapacité à évaluer «la valeur comparative des différents objectifs de politique étrangère.»¹⁷⁹ Le «projet de société» du Canada, sur le plan intérieur ou international, devra être plus qu'un simple projet «non américain» (et encore). Existe-t-il une base possible pour un consensus national revu et corrigé, qui pourrait donner un sens à l'autonomie de la politique étrangère canadienne? C'est seulement si on constatait une indifférence manifeste relativement à toutes ces questions et aux conséquences du «libre-échange et d'une continentalisation accrue» que l'on pourrait perdre espoir quant à l'unité ou à l'autonomie du Canada dans son rayonnement sur la scène internationale.¹⁸⁰

VI – En guise de conclusion : le destin n'est pas inéluctable

Je suis convaincu qu'il y a un avenir pour la politique étrangère du Canada et que la voie qui lui est tracée est tout sauf inéluctable. Il est vrai également que les bonnes choses qui attendent le pays dérangent certains. On nous dit que le Canada est l'une des «nations les plus internationales» et qu'il est «temps de changer»;¹⁸¹ que nous sommes entrés dans une ère où les bouleversements sans précédent que connaît le monde font disparaître certaines conceptions de l'autonomie et de la sécurité nationale.»¹⁸² Dans un monde en mouvement, il est difficile de mesurer les effets cachés de l'ALE sur l'autonomie de la politique intérieure canadienne; mais il est plus difficile encore d'évaluer les conséquences *exactes* d'une libéralisation du commerce nord-américain et de l'intégration économique sur la capacité du Canada (et surtout sur sa volonté) d'affirmer ses propres valeurs au-delà de ses frontières.¹⁸³ Les opinions passées en revue et analysées dans cet article ne permettent pas de tirer facilement une conclusion, mais elles nous laissent percevoir un avenir aux ouvertures multiples, qui fait que le Canada ne peut pas éviter de jouer à la fois un rôle de premier plan et un rôle constructif dans les affaires internationales.

Au cours de la dernière importante révision de politique étrangère, entre 1985 et 1986, les membres de la Commission parlementaire qui devaient étudier la question étaient très divisés quant aux avantages

178. *Ibid.*

179. Voir notes 119 et 14, *supra*.

180. Voir la dernière question soulevée par Valaskakis, *Canada in the Nineties*, p. 13.

181. Boyce RICHARDSON, *Time to Change: Canada's Place in a World in Crisis*, Ottawa et Toronto, Canadian Institute of International Peace and Security et Summerhill Press, 1990.

182. Rod DOBELL, «The Global Bargain», *Policy Options*, décembre 1989, p. 20.

183. Cf. Robert YOUNG, «Tracking the FTA», *Policy Options*, janvier/février 1990, pp. 10-13.

possibles de la création d'une zone de libre-échange canado-américaine.¹⁸⁴ Ils étaient cependant tous d'accord sur bien d'autres choses, par exemple sur d'autres façons d'améliorer les relations bilatérales et la coopération. Ils ont cité à cet égard une théorie de l'Institut canadien des affaires internationales :

Eu égard à sa proximité des États-Unis, le Canada doit trouver le juste équilibre entre les avantages pratiques de l'interdépendance et les impératifs politiques de l'indépendance. ...entre la coopération avec les États-Unis dans la défense de l'Amérique du Nord et la protection de la souveraineté du Canada sur ce continent, il doit trouver un équilibre entre sa vocation de pays nord-américain, sa vocation transatlantique et sa vocation internationale, mais en élargissant son champ de vision sur le plan de son engagement et de ses intérêts.¹⁸⁵

Cette remise en question de la position unique du Canada en matière de politique étrangère est aussi importante aujourd'hui qu'elle l'était à l'époque. Que le libre-échange nord-américain la rende finalement plus facile, plus difficile, ou ni l'un ni l'autre, il demeure toujours aussi nécessaire de poursuivre ces objectifs – avec une confiance, une énergie et une imagination toujours plus importantes.

[Traduit de l'anglais]

184. On a traité ce problème séparément et d'une manière relativement insatisfaisante, avant que soient annoncés officiellement les négociations sur le libre-échange. Voir Comité mixte spécial sur les relations internationales du Canada, *Interim Report*, Ottawa, 23 août 1985.

185. Comité mixte spécial, *Rapport final : Indépendance et internationalisme*, p. 120.